



Universidade de Aveiro Departamento de Educação
Ano 2013

**Ana Paula Pinto Alves A decisão numa escola com contrato de autonomia:
questão de marketing?**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação científica do Doutor Jorge Adelino Costa, Professor Catedrático do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

o júri

presidente

Professor Doutor António Augusto Neto Mendes
Professor Auxiliar do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Jorge Adelino Rodrigues Costa
Professor Catedrático do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro (orientador)

Professor Doutor José Alexandre da Rocha Ventura Silva
Professor Auxiliar do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Na hora de fechar a página, cabe-me recordar aqui aqueles que contribuíram na construção deste edifício e agradecer-lhes a companhia que me dispensaram, encarecida por todo o seu apoio e vigilância.

Ao Professor Doutor Jorge Adelino Costa, meu orientador, sombra atenta dos meus passos, reconhecida pelo legado dos seus conhecimentos e pelo despertar do interesse que fez crescer em mim desde a primeira hora. Com as suas palavras, tudo faz sentido...

Aos Professores Doutores António Neto-Mendes e Alexandre Ventura, outros dos sábios que viram crescer esta minha paixão pela administração e pelas políticas educativas, grata pelos seus ensinamentos, partilhas, sugestões e conselhos. “Qui chemine avec les sages, devient sage...”

Ao Diretor da escola, um visionário ímpar com quem me foi dado o prazer de conviver e de aprender, agradecida pelas suas confidências sobre “as luzinhas que iluminam a (sua) escola”.

E, *the last but not the least*, a todos vós, meus amigos.

Um grande bem-haja!

palavras-chave

Autonomia; contrato de autonomia; tomada de decisão

resumo

Este trabalho de investigação fundamenta-se numa temática contemporânea na área da gestão e administração escolar, que tem movimentado nas últimas três décadas uma significativa efervescência teórica em termos de autogoverno da escola, o contrato de autonomia. A falência do Estado burocrático e intervencionista dá lugar a uma agenda política centrada na descentralização dos serviços da administração pública e a uma nova forma de regulação de cariz mais empresarial, o new public management. Trata-se de uma tendência reformadora que privilegia a cultura do resultado, bem como os princípios da eficiência e eficácia. Por sua vez, a escola também adere a esta lógica de mercado que vê no aluno um cliente.

No campo da educação, o conceito de autonomia acarreta uma maior participação e responsabilização por parte da comunidade e pressupõe uma transferência de competências ao nível da escola, dotando-a de uma maior capacidade de decisão e organização internas para responder aos desafios que se lhe colocam. É através do mecanismo da contratualização da autonomia que a tutela vai delegar nela funções e formalizar esta aliança com compromissos de ambos os lados. Em setembro de 2007, o Ministério da Educação passa das palavras aos atos com 22 escolas, escrutinadas, avaliadas e escolhidas pelo seu desempenho. Em Portugal, veremos ainda que todo o discurso normativo se afunda numa retórica vazia de correspondência real. A autonomia decretada não sai do papel.

Outro aspeto abordado que destacámos na análise do contrato de autonomia diz respeito ao processo de tomada de decisão, o modo como se seleciona um determinado caminho com vista à resolução de um problema ou de uma situação, que é fundamental para o sucesso da organização.

Baseámos a vertente empírica deste estudo numa reflexão sobre os níveis e as perspetivas organizacionais de decisão numa escola com contrato de autonomia. Foi com esta finalidade que interpretámos um conjunto de documentos estratégicos e as duas entrevistas aos líderes dessa escola.

keywords

Autonomy; autonomy contract, decision making.

abstract

This research work is grounded on a contemporary theme in the area of schools' management, which has known in the last three decades a significant theoretical development in terms of school's self-management, the autonomy contract. The failure of the bureaucratic and interventionist state has led to a political agenda focussed on the decentralisation of the public administration and to a new way of regulation of a more business-related nature, the new public management. It's a reforming tendency which favours the results culture, as well as the principles of efficiency and effectiveness. The school has also adhered to this business logic which sees in each student a client.

In the field of education, the concept of autonomy conveys a higher degree of participation and responsibility of the community and presupposes transference of competences to the school, endowing it with a bigger capacity of internal decision and organisation to rise to the challenges that it faces. It's through a contract of autonomy that the government delegates to the school responsibilities and that formalises commitments for both sides. In September of 2007, the Department of Education put into practice this policy with 22 schools, which were scrutinised, evaluated and chosen for their performance. In Portugal, we will see that the normative discourse is lost in a rhetoric which is not in accordance with reality. The decreed autonomy remains on paper.

Another aspect which we highlighted in the analysis of the autonomy contract concerns the decision making process, the way how a certain path is chosen aiming at the resolution of a problem or of a situation, which is crucial for the success of the organisation.

We based the empirical part of this study on a reflection about the organisational levels and perspectives of decision making in a school with an autonomy contract. It was bearing in mind this aim that we interpreted a set of strategic documents and two interviews to the managers of this school.

“Tout ce qui augmente la liberté augmente la responsabilité. Être libre, rien n’est plus grave; la liberté est pesante, et toutes les chaînes qu’elle ôte au corps, elle les ajoute à la conscience; dans la conscience, le droit se retourne et devient devoir”.

Victor Hugo

“En démocratie, il est plus efficace et plus satisfaisant de changer la société par contrat que par décret”.

François Mitterand

ÍNDICE

Índice	1
Lista das siglas	3
Lista dos quadros	4
Introdução	5
Capítulo I: Enquadramento político e organizacional	9
1. Estado keynesiano vs Estado neoliberal	9
1.1. A viragem do New Public Management	12
1.2. No campo da educação: da instituição à organização	16
2. Regulação da prestação do serviço público: análise e problemática	19
2.1. No campo da educação	22
3. Autonomia em educação	25
3.1. Definição e caracterização do conceito de autonomia	26
3.2. Autonomia na sociologia das organizações educativas: imagens da escola	28
3.2.1. Imagem da empresa/burocracia	29
3.2.2. Imagem da democracia/cultura	29
3.2.3. Imagem da arena política	30
3.2.4. Imagem da anarquia	30
3.3. Desenvolvimento da autonomia da escola na Europa (Eurydice, 2007)	31
3.4. (Des)articulação entre o decretado e o construído	34
3.4.1. Decreto-lei nº43/89, de 8 de fevereiro	36
3.4.2. Decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio	36
3.4.3. Decreto-lei nº75/2008, de 8 de abril	39
Capítulo II: Contratualização da autonomia	43
1. Conceptualização da contratualização	45
1.1. O contrato: fiel depositário das competências do Estado	47
1.2. O período da negociação	49
1.3. A prestação de contas	50
1.3.1. A avaliação interna e externa	51
2. A governação por contrato em Portugal	54
2.1. A ação do GTAE	55
2.2. A ação do GTPDAE	57
2.3. Assimetrias contratuais	58
2.4. Primeiro ano de governação	61
Capítulo III: O processo da tomada de decisão	65
1. Clarificação do conceito	65
2. Etapas do processo da tomada de decisão	68
3. Níveis da tomada de decisão	72
3.1. Nível individual	73
3.2. Nível grupal	76
3.3. Nível organizacional	79
4. O processo da tomada de decisão nas organizações educativas	83

Capítulo IV: Autonomia e processo da tomada de decisão na Escola do navegador	93
1. Metodologia	93
1.1. Metodologia qualitativa	94
1.2. Design do estudo	95
1.2.1. Objetivos	96
1.3. Estudo de caso	97
1.3.1. Recolha de dados	98
a. Pesquisa bibliográfica	99
b. Entrevista	99
c. Análise de conteúdo e categorização	101
d. Análise documental	102
2. Análise e interpretação dos resultados	103
2.1. Caracterização da escola	104
2.2. Níveis de decisão	106
2.3. Perspetivas organizacionais da decisão	114
Considerações finais	121
Bibliografia	127
Legislação	132
Lista dos anexos	133

Lista das SIGLAS

CA	- Contrato de Autonomia
D	- Diretor
GTPDAE	- Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas
GTAE	- Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas
PAA	- Plano Anual de Atividades
PCG	- Presidente do Conselho Geral
PI	- Projeto de Intervenção
PE	- Projeto Educativo
RI	- Regulamento Interno

Lista dos QUADROS

- Quadro 1 - Modos de regulação local da escola
- Quadro 2 - Escolas selecionadas para a avaliação externa
- Quadro 3 - Processo da tomada de decisão
- Quadro 4 - Perspetivas da tomada de decisão

Introdução

Dedicámos grande parte da nossa investigação à autonomia das escolas ao longo da parte curricular deste Mestrado em Administração e Políticas Educativas e, nomeadamente, à sua contratualização, um procedimento que estava desde algumas décadas no olho do furacão das políticas públicas. Na realidade, à medida que as nossas pesquisas se avolumaram, a temática foi despertando cada vez mais o nosso interesse de tal forma que deu consistência ao presente trabalho.

A problemática da autonomia tem ocupado a agenda política nacional, mas também além-fronteiras, relacionando-se com o debate mais alargado sobre a descentralização administrativa do serviço educativo. Esta nova forma de regulação, despojada da pressão hierárquica e influenciada pela nova gestão pública, de cariz empresarial, permite alicerçar uma estrutura organizacional mais apta a responder com eficácia e rigor racional às necessidades da sociedade, em especial da comunidade educativa:

“L’administration scolaire, dans son souci de rationalisation plus poussée de l’enseignement, emprunte au management privé remèdes et rhétorique en prétendant ainsi mieux adapter l’école à la “demande sociale”.” (Laval, 2010: 273)

Uma vez decretada a autonomia, através dos vários normativos que vão surgindo a partir da década de oitenta em Portugal, importa-nos observar os caminhos que ela realmente percorreu nas escolas e verificar até que ponto se desvincula de facto do topo que a perfilhou e é interiorizada pela base, de autonomia decretada passa a autonomia de facto no terreno.

É da atribuição de mais responsabilidades e poder de decisão às escolas e da necessidade de formalizar este impulso que vemos surgir o fenómeno da contratualização, no qual o Ministério da Educação e as suas estruturas desconcentradas estabelecem com a escola um conjunto de regras que integram objetivos gerais e operacionais, competências e compromissos mútuos. Em setembro 2007, 22 escolas públicas decidem embarcar nesse projeto a convite da tutela e uma delas vai ser objeto do nosso estudo de caso.

Porém, aquilo que no princípio parecia uma porta aberta à participação democrática responsável na gestão da escola, fica aquém do esperado. Surge uma nova lógica de regulação, por “controle remoto” (Barroso, 1997: 11). Devido à pertinência deste assunto, assistimos ultimamente a um rol de pesquisas em redor dos contratos de autonomia que vêm fortalecer igualmente o nosso trabalho.

Em paralelo, mais outro tema atraiu a nossa atenção, de índole estratégica para toda e qualquer organização: o processo da tomada de decisão. Sabemos que muito da eficiência e da eficácia institucional repousa neste parâmetro. O modo como se equaciona a escolha de um determinado caminho, com vista quer à resolução de um problema ou obstáculo quer à orientação para alcançar um benefício, é fundamentalmente decisivo para o sucesso da organização e, em particular, da escola.

Pareceu-nos um desafio bastante oportuno aliar ambos os objetos de estudo e observar a dinâmica que despoletaram numa escola com as características bem específicas de um contrato de autonomia. Numa primeira abordagem, afiguraram-se-nos estarem em perfeita sintonia um com o outro e consubstanciarem uma união pertinente para uma pesquisa na área das Ciências da Educação.

Como depreendemos a partir do título, “A decisão numa escola com contrato de autonomia: questão de marketing?”, as questões essenciais desta investigação empírica centrar-se-ão nas proporções que a decisão tem vindo a tomar numa escola detentora de um contrato de autonomia e se esta ferramenta lhe tem fornecido uma mais-valia significativa em termos de gestão e administração da prestação do serviço público de educação.

A questão de partida que vai nortear a nossa investigação e definir a nossa linha de atuação é a seguinte:

- Como se processa a tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia?

Na sequência desta problematização, delineamos quatro objetivos centrais:

- perceber como se desenvolve o processo da tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia;
- proceder a uma análise do processo de tomada de decisão tendo em conta as perspetivas de análise organizacional;
- verificar as alterações que o processo da tomada de decisão geram no funcionamento de uma escola com contrato de autonomia;

- saber se existem condições e vontade necessárias numa escola com contrato de autonomia para tornar o processo de tomada de decisão mais eficiente e mais eficaz.

Com a finalidade de alcançarmos da melhor forma possível esses objetivos, seguimos uma investigação metodológica: por um lado, procedemos ao enquadramento teórico-concetual da metodologia qualitativa e do estudo de caso, bem como das respetivas técnicas de recolha de dados; e, por outro lado, reportamos a análise e interpretação dos resultados através da análise de entrevistas aos diretor e Presidente do Conselho Geral e da análise de alguns documentos significativos da escola, como sendo o Contrato de Autonomia, o Projeto Educativo, o Projeto de Intervenção do Diretor, o Plano Anual de Atividades e o Regulamento Interno.

Este trabalho de investigação organiza-se em quatro capítulos, uma nota introdutória e as considerações finais.

No primeiro capítulo do nosso trabalho procurámos fazer o enquadramento político e organizacional das tendências e medidas que nortearam a escola pública nos caminhos da autonomia, sobretudo a partir dos anos oitenta do século passado, influenciada pela onda neoliberal e pela sua nova gestão pública, transformando o estabelecimento de ensino num recinto sob o novo diktat empresarial. Abordámos a problemática da regulação da prestação do serviço público de educação e como se processa o ajuste da governação através de mecanismos de delegação de poderes e competências, como sendo o princípio da autonomia.

No segundo capítulo, demos voz à grande reforma que viabilizou o processo de contratualização da autonomia das escolas, os seus objetivos, o período da negociação e o crédito que a avaliação acolhe enquanto estratégia que quantifica e enquadra os já referidos objetivos. Outro prisma relevante do nosso trabalho assentou na resenha do período de implementação desse projeto num grupo restrito de escolas públicas, as etapas da sua formalização até setembro de 2007 e as conclusões do primeiro ano de governação com contrato de autonomia.

No terceiro capítulo, analisámos o processo da tomada de decisão, as etapas e níveis deste conceito, como sendo um dos elementos essenciais do zelo inovador que julgamos estar na base da contratualização da autonomia por parte da escola pública.

Por fim, no quarto capítulo, após a fundamentação metodológica do nosso estudo de caso, centrámo-nos na análise das respostas obtidas através das entrevistas feitas ao

diretor e ao Presidente do Conselho Geral e dos documentos estratégicos da gestão e administração escolar, tentando sempre estabelecer correlações ao longo da análise entre o enquadramento teórico e o trabalho empírico.

Nas considerações finais, para além de registarmos os constrangimentos e contributos inerentes ao nosso estudo de campo, tecemos um conjunto de conclusões, sintetizando as perspetivas mais pertinentes que resultam da nossa pesquisa, essencialmente empírica, e deixamos no ar novas questões que a situação experienciada nos foi despertando.

Capítulo I: Enquadramento político e organizacional

Como abordagem inicial da nossa análise e no âmbito da problemática das políticas públicas no campo da educação, cabe-nos fazer em primeira mão um enquadramento teórico do nosso objeto de estudo, de natureza política e organizacional. Para apreendermos as suas principais linhas de orientação e as pistas que assim o moldaram ao longo da sua trajetória, importa-nos previamente desenredar o fio de Ariadne e regressar às fontes que o viram nascer, tentar descobrir as razões que lhe estão subjacentes, o(s) motor(es) da sua existência e da sua evolução na atualidade em Portugal.

Neste passo inaugural da pesquisa, atenderemos então ao apuramento de três aspetos nucleares que viabilizaram essencialmente a autonomia da escola, nomeadamente a questão da sua contratualização e a evolução no seu seio do processo da tomada de decisão. Referimo-nos de seguida ao desenvolvimento do binómio estado keynesiano *vs* estado neoliberal, à regulação da educação enquanto prestação de serviço público e à conceptualização de uma das suas derivas, aquela que desde muito cedo no âmbito desta pesquisa despertou o nosso interesse, a autonomia. Neste último ponto, apontaremos os normativos fulcrais no que diz respeito ao desenvolvimento da autonomia das escolas em Portugal.

São sobretudo estas três vertentes referidas que monopolizarão a nossa atenção neste primeiro capítulo, porque estão de mãos dadas, encontram-se intrinsecamente envolvidas na trama do nosso objeto de estudo e por isso merecem da nossa parte um particular desenvolvimento, de modo a tentarmos (des)montar as peças do puzzle.

1. Estado keynesiano *vs* Estado neoliberal

No começo desta reflexão, convém-nos elucidar os contornos teóricos de um conceito de sobeja importância, que vamos utilizar com uma certa regularidade ao longo

deste capítulo, o de Estado. Assim, registamos a opinião de Bresser-Pereira¹ que equaciona a noção de Estado através de duas facetas basilares quanto à nós, enquanto “(...) conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade (...)” e “(...) aparelho ou organização, que formula políticas, aprova leis e as executa” (2004: 11). É através desta última faceta, enquanto organização que estabelece um rol de estratégias e medidas para direcionar uma ação e, com ela, alcançar um determinado fim, que nos importa abordar aqui este conceito.

Praticamente desde os seus primórdios, as políticas públicas dos estados modernos, as formas como deliberam estruturar-se e regular-se, encerram uma tensão notória entre duas perspectivas bem vincadas e mesmo avessas uma à outra:

“A partir do início da constituição do Estado Moderno (...) as orientações teóricas para a organização do Estado e da Administração Pública vão polarizar-se em torno do binómio concentração de poderes no Príncipe ou Rei *versus* interdependência de poderes dos grupos sociais, comunitários e profissionais (...) A primeira perspetiva deu origem aos absolutismos e aos autoritarismos; a segunda ao liberalismo e à democracia liberal.” (Formosinho, 2010: 95)

Esta luta adotou várias figuras ao longo do tempo, mas interessa-nos a tensão que se acentuou entre nós de forma mais lúcida e consciente somente no último século: por um lado, reportamo-nos àquela que confere ao Estado um papel determinante na organização e orientação da sociedade e privilegia uma visão racional, monopolizadora e hierárquica, de tipo top down; e, por outro lado, existe igualmente aquela que se focaliza na ação coletiva, por natureza indutiva e empírica, dando prioridade às interações entre os diversos atores públicos e privados e promovendo o raciocínio de tipo bottom up (Musselin, 2005: 57-58).

Na verdade, constatamos que são duas visões distintas da realidade organizacional que se afrontam e que, cada uma delas, coloca uma dinâmica muito própria na autoridade central, surgindo esta num formato mais ou menos explícito na gestão da ação pública, com maior ou menor destaque no processo da tomada de decisão, como analisaremos mais adiante.

De registar portanto que ambas as tendências advogam posições dificilmente conciliáveis: se uma preconiza a participação ativa do aparelho estatal, eixo controlador e dinamizador da sociedade, no qual o paradigma centro/periferia assume uma particular relevância enquanto subserviência imposta do segundo para com o primeiro, que arrebat

¹ Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, professor, administrador, economista e político brasileiro da atualidade, que foi várias vezes ministro, nomeadamente da reforma do Estado de 1995 a 1998.

para si o interesse geral e manobra em prol desse argumento, em linha com a teoria keynesiana²; a outra, ao invés, pondo a nu as deficiências de um estado demasiado homogéneo e imparcial, incide sobre o dinamismo dos agentes sociais, a sua autonomia e criatividade, o seu espírito de competição e oportunismo, e liberta o mercado dos grilhões estatais, ao género da filosofia de Hayek e Friedman, defensores do estado mínimo³.

No fundo, a definição que podemos aqui depreender das linhas orientadoras que cinzelam uma política pública, à luz destas duas variantes antagónicas, alterna, na sua essência, entre: uma ordem procedente de uma autoridade central, cuja principal finalidade é a de resolver um problema em nome do bem comum, própria do Estado Providência; e, por seu turno, um vasto espaço de negociação entre uma multidão de agentes privados e públicos, que formatam a procura segundo uma lógica que lhes é intrínseca e sempre em consonância com princípios tais como a eficácia, a eficiência e a qualidade, típico do Estado de competição.

Para metaforizar ainda ambas estas perspetivas, Lascoumes recorre a uma analogia vinda do universo musical, comparando o estado regulador e assistencialista à partitura e ao compositor e o estado liberal ou neoliberal aos intérpretes e ao auditório. Nos anos 70 do século anterior, em especial com a crise do petróleo em 1973 e a onda inflacionária que lhe seguiu, assistimos a um recrudescimento da ideologia que baliza rigorosamente a intervenção do estado, entrincheirando-a a apenas alguns setores residuais da esfera pública, e que vai perdurar com maior ou menor fôlego até aos nossos dias:

“(…) ce sont ici les interprètes et l’auditoire qui sont mis au centre de l’analyse et non plus la partition appropriée par des interprètes qui lui donnent matière et couleur. La mise en oeuvre est une performance des acteurs, leur activité de parole à partir d’un code qui est un répertoire abstrait de mots et de règles.” (2012: 27)

A falência do estado assistencialista, assente numa organização de tipo normativo, burocrática e centralizadora, herdeira dos princípios maquiavélicos⁴, reorienta os decisores

² No seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), John Maynard Keynes (1883-1946) defendeu a intervenção do estado na economia enquanto motor regulador do mercado, com vista ao pleno bem-estar social. A sua teoria marca o final do *laissez-faire*, símbolo do liberalismo económico de Adam Smith (1723-1790), e configura a base do programa do New Deal (1933-1937) para recuperar e reformar a economia norte-americana após a crise de 1929.

³ Friedrich August von Hayek (1899-1992), nobel da economia em 1974, e Milton Friedman (1912- 2006), nobel da economia em 1976, foram os principais teóricos do neoliberalismo económico oposto ao assistencialismo do estado; em *Road to serfdom* (1944), Hayek compara o controlo da economia pelo estado a uma espécie de totalitarismo.

⁴ Nicolau Maquiavel é o autor de um dos tratados políticos (*O Príncipe*, editado em 1532) que deu origem ao conceito de Estado Moderno, nele explica a Lorenzo I de Medici como conduzir-se nos negócios públicos

políticos para uma restrição da intervenção estatal a par de uma liberalização da iniciativa e das competências do indivíduo empreendedor, no interior de um quadro institucional bem demarcado. Nesta fileira ideológica, divergente daquela que cumula tudo e todos, Cabannes defende que a gestão pública envereda por outro caminho, “le nouveau modèle de fonction publique est basé sur les contrats, les objectifs, l’évaluation, la concurrence et la performance” (2013: 62). Dentro da mesma ordem de ideias, Bouvier afirma que “un État-stratège et régulateur se substitue donc à l’État régalien” (2012: 120), confiando e delegando frequentemente muitos dos seus poderes e funções. A lógica inverte-se, prima a perspectiva do *laissez-faire*. Torna-se por isso habitual ouvirmos a expressão “menos estado, melhor estado”. A mão invisível, identificada na segunda metade do século XVIII por Smith⁵, estimula o culto da competição e aposta numa confiança cega, e por vezes desmedida, no mercado, emergindo por oposição à mão morta do Estado, controladora e provedora, que priva os agentes das políticas públicas da iniciativa e emancipação necessárias ao crescimento económico e social (Cabannes, 2013: 13-16).

1.1. A viragem do New Public Management

De realçar que, na senda deste fenómeno, vem acoplar-se uma perspectiva gestionária moderna, de tipo empresarial e neoliberal, mais conhecida como nova gestão pública ou *new public management*⁶, através da qual a reforma da administração pública, adotando uma visão crítica sobre si mesma, adere a critérios técnicos de produtividade e de racionalização com vista à melhoria dos seus serviços. Á imagem do mundo privado e empresarial, o Estado também ele procura atuar com proficiência e otimizar a sua própria ação.

De facto, perante o falhanço das estratégias da gestão intervencionista e da argumentação vazia de resultados probantes dos defensores do welfarism, um vasto

e, fundamentalmente, como conquistar e manter um Estado, defendendo para tal a centralização do poder político: “(...) um príncipe sábio pensará em como manter todos os seus cidadãos, e em todas as circunstâncias, dependentes do Estado e dele; e aí eles serão sempre confiáveis.” (cap. XVII); mas antes dele, Cícero e, depois dele, Montesquieu, patrocinaram as teorias normativas do Estado, preocupadas em definir o modo como é e deve ser exercida a gestão do Estado.

⁵ Em *A riqueza das nações*, publicada em 1776, Adam Smith (1723-1790) defendia o alheamento do Estado em questões económicas, sustentando que num mercado livre no qual cada agente económico atua com vista apenas à prossecução dos seus próprios interesses se atinge a situação que melhor beneficia a coletividade, mais eficiente, metaforizando então o mecanismo de mercado numa mão invisível.

⁶ Expressão utilizada por Christopher Hood em 1991.

conjunto de teóricos reconhece a evidência que “(...) la conscience collective, l’intérêt général, le dévouement, la vocation professionnelle ne sont pas les bons ressorts pour motiver et faire agir efficacement les agents de l’État. Seules la peur des sanctions et la soif des récompenses sont efficaces pour guider l’action” (Laval, 2011: 28). O protecionismo com o qual o Estado tem vindo a gerir o setor público em geral até à década de oitenta tem contado portanto com vários exemplos de vícios e prejuízos. Processa-se por essa altura uma viragem fulcral nas políticas públicas como dissemos anteriormente, os detratores neoliberais advogam que, quanto à gestão do serviço público, o meio mais eficaz parece residir na punição e na gratificação dos agentes.

Bezes aponta-nos três processos essenciais que, no começo dos anos noventa, se cotejam para fazer emergir esta corrente neoliberal: a degradação das finanças públicas, a integração europeia e a descentralização (2009: 346). Segundo o filão ideológico do new public management e na continuidade daquilo que entretanto mencionámos nas linhas iniciais deste capítulo, a gestão do serviço público aproxima-se tendencialmente à da empresa privada, os agentes públicos encontram-se submetidos ao mesmo contexto, embora mesmo assim algo artificial, que os do setor privado, expostos às solicitações e exigências dos clientes:

“Chaque service ou chaque établissement sont traités comme une entreprise autonome qui doit fixer et poursuivre des objectifs de production dans le cadre de sa mission propre et doit être évaluée sur la réalisation de ses objectifs et récompensée ou punie par un système d’incitations selon ses résultats. Les trois termes clés sont “performance”, “évaluation” et “responsabilisation” (accountability).” (Laval, 2011: 30)

Cinco máximas, elencadas por Hood, estão na base dessa corrente gestionária:

- em primeiro, o cliente ou utente representa o centro das atividades do Estado, o que altera gradualmente a mentalidade do setor público;
- em segundo, descentralizam-se as responsabilidades até ao nível mais próximo do campo de ação;
- em terceiro, responsabilizam-se os funcionários públicos perante a comunidade;
- em quarto, aumenta a qualidade dos serviços e a eficiência dos organismos públicos;
- e por último, substitui-se os tradicionais procedimentos de controlo pela avaliação por resultados (2001: 37-52).

Como ao sabor de uma economia de mercado, os agentes públicos movem-se pela esperança da ganância ou por medo de sanções, ambos influenciando claramente a produtividade e rentabilidade do seu serviço ou instituição. Estes dois mecanismos que medem forças conseguem imprimir “(...) un contrôle à la fois plus précis, idéalement quantifiable et constant” (*ibidem*: 37) sobre os agentes públicos. A visão romântica, solidária e altruísta deixa pois lugar a uma abordagem mais realista, individualista e materialista, própria do Public Choice⁷.

No modelo da nova gestão pública, existe uma relação direta de causa e efeito entre a eficiência administrativa e a qualidade da sua organização e gestão, avançamos para uma administração mais autónoma e, em consequência também, mais responsabilizada perante a sociedade, “(...) reduz-se a ênfase no controlo burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados (...)” (Bresser-Pereira, 2004: 13). Trata-se da cultura do resultado, cinzelado, imposto e avaliado pela tecnoestrutura no poder. O Estado mínimo e a sociedade de mercado, de influência norte-americana e anglo-saxónica, revolucionam o status quo dos serviços centrais:

“L’introduction du *New Public Management* est un tournant dans l’organisation de l’État et dans le gouvernement des agents publics. (...) désigne l’ensemble des dispositifs et des pratiques qui, sous prétexte d’introduire une nouvelle “culture de résultats” dans les services publics, cherchent à y modifier les rapports de pouvoir afin d’accroître le contrôle sur le travail des agents publics et d’augmenter leur productivité.” (Laval, 2011: 28)

O mesmo autor prossegue mencionando que esta reforma do Estado vai ter como duplo efeito, concomitantemente ou não: a privatização das empresas públicas e algumas administrações e a reestruturação, com base no modelo empresarial, das instituições públicas que fazem parte do Estado e que não podem ser integralmente privatizadas. Se ambas estas manifestações se distinguem, ambas porém não se excluem (*ibidem*: 20). No que toca ao parâmetro da educação, será a última variante, a da reestruturação do serviço público, que mais concentra a nossa atenção neste trabalho de investigação.

Sendo assim, o gestor público deixa de ser um banal agente executor, um lacaios ao serviço das leis e políticas públicas, desempenhando então o papel de simples marioneta

⁷ Da autoria de Gordon Tullock e James Buchanan (premio da economia em 1986), em *The Calculus of Consent* (1962), a escola do Public Choice critica antes de mais a atuação sempre interessada dos burocratas, que conduz a resultados falíveis, e propõe colmatar esse problema através de uma empresarialização do Estado.

comandada, para se apoderar das rédeas do seu destino, assumir o controlo da gestão e tomar decisões com autonomia. Em suma, de passivo e autómato passa a ativo, responsável e criativo.

As políticas redistributivas do Estado providência dão então lugar às políticas constitutivas, originando, na opinião de Lopes, “(...) novos quadros institucionais no âmbito das reformas das administrações públicas, procedendo à redistribuição dos poderes, à afirmação de princípios e à criação de regras sobre regras, à formalização de processos, numa dinâmica de *procedimentação*” (Barroso, 2011: 88-89). Trata-se de um movimento reflexivo, de uma ação do Estado sobre ele próprio, cada vez mais objetivo, racional e eficiente, “un souci de soi de l’État” (Bezes, 2009: 23). Assim, no seio de múltiplos espaços e atores, em clima de intensa interdependência, a administração pública concentra-se na resolução dos problemas e na apresentação de resultados, tendo que recorrer a determinadas técnicas para materializar e operacionalizar os seus objetivos.

No entanto, é acima de tudo a partir da década de oitenta do século XX, devido à degradação do contexto económico, sobretudo norte-americano e europeu, que observamos uma evolução mais marcada nas políticas públicas e, por força maior, no sistema educativo, “les systèmes d’enseignement connaissent une mutation progressive qui obéit à un nouveau modèle. Ce modèle combine deux aspects complémentaires: l’*incorporation économique*, qui les transforme en vastes réseaux d’entreprises de formation de “capital humain”, et la *compétition sociale généralisée*, qui devient le mode de régulation du système lui-même” (Laval et al., 2011: 5). Ambas estas características, a performance empresarial e a competição, constituem as faces de uma mesma moeda, uma dupla que rompe com os tradicionais códigos da escola democrática.

A onda neoliberal invade o panorama político, em contraposição ao sistema keynesiano em declínio e sem resposta persuasiva para os problemas socioeconómicos, e introduz as suas próprias reformas, sob os ditames da competitividade e da autonomia na administração pública.

A submissão a este modelo de estado minimalista, somada à liberalização do mercado do trabalho, à efervescência do financiamento privado e à intensa competição social, leva Laval a fazer alusão a uma nova era da escola, competente e habilitada do ponto de vista económico, “l’école est désormais sommée de se rendre économiquement utile” (*ibidem*: 8).

1.2. No campo da educação: da instituição à organização

No que diz respeito ao campo da educação e como tão bem nos retrata o verso camoniano sobre a mudança e dinâmica social, “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”, muitos foram os problemas e as soluções despoletados em paralelo às transformações da sociedade. Muitos foram os modelos de análise, as reformas e os ajustes levados a cabo no domínio das organizações escolares no sentido de agilizar esta área da administração pública.

No contexto europeu, importa notificarmos que a luta progressista pela democratização da escola, iniciada na segunda metade do séc. XX, perdeu de facto ânimo em determinado momento. A escola parece não ter cumprido a sua promessa de igualdade de oportunidades, indiciando a posteriori uma importante clivagem ideológica, de inspiração neoliberal. Na realidade, desde a década de sessenta que os estudos na área da sociologia da educação vêm tendencialmente comprovar que a escola não consegue configurar-se como único parâmetro para garantir o ideal igualitário, sem o suporte de uma conversão social. Portanto, as contradições e as fraquezas dos meios minaram o terreno da escola igual para todos, baluarte do welfare state, e as suas limitações foram exploradas em contracorrente pelos reformadores neoliberais:

“Ces limites réelles de la réforme progressiste dans le cadre de sociétés de classe ont provoqué un désenchantement devant les promesses de l’”égalité” et un essoufflement qu’ont su exploiter les néoréformateurs qui (...) ont mixé les rhétoriques managériales et conservatrices pour délégitimer l’”égalitarisme” des réformes antérieures et imposer une nouvelle logique faite d’”excellence”, de “compétence”, de “concurrence” et d’”efficacité”.” (Jones, 2011: 12)

Segundo Draelants e Dumay, “ce changement de paradigme peut être résumé comme celui du passage de l’institution scolaire à l’organisation scolaire” (2011: 70). Corroborando a opinião de Jones e de muitos outros autores, os sistemas educativos nacionais na Europa vivenciaram duas trajetórias que não raras vezes se sobrepuseram: a da reforma democrática e a da reforma neoliberal, que Fontoura designa respetivamente de regulação centralizada e regulação multipolar (2008: 5-31). A primeira toma consistência depois de 1945, caracteriza-se pela dinâmica de unificação da escola e pelo chamamento às classes populares e prolonga-se até ao início dos anos oitenta. No horizonte utópico deste período, temos a já anteriormente designada escola para todos, com o principal objetivo de

superar a fronteira social entre a escola burguesa e a escola do povo. A segunda evolui a partir dos anos oitenta sob o signo da reforma, embora recuperando a ideologia anterior da democratização e da escola para todos no discurso oficial, retrata a escola exclusivamente ao serviço do mercado e das componentes que são próprias do capitalismo:

“(…) les politiques scolaires constituaient peu à peu un “nouvel ordre éducatif” dont les axes prioritaires officiellement affichés n’étaient plus la formation humaniste, la citoyenneté éclairée, l’égalité sociale devant l’éducation, mais la production de “ressources humaines” nécessaires à la compétitivité de l’économie européenne, la recherche de l’“efficacité” pédagogique et managériale, la “mise en marché” de l’éducation par le développement de la concurrence entre les “entreprises” scolaires et universitaires.”
(*ibidem*: 13-15)

Nesta linha de pensamento, a educação está naturalmente mais vocacionada para a satisfação do usuário, do cliente ou do consumidor, do que para a formação do cidadão, aspiração do Estado providência. No último quartel do séc. XX, vinga na esfera das políticas publicas uma conceção em simultâneo mais individualista e comercial, menos participativa, “(…) l’État laisse jouer plus ouvertement les logiques de marché, veut réduire son périmètre d’action, prend modèle sur l’entreprise privée (...) en éducation, il ne s’agit plus de corriger les imperfections du marché par l’intervention de l’État, mais de suppléer les défaillances de l’État par la promotion du marché supposé autorégulateur” (Laval, 2010: 31-32). À semelhança de outros domínios de ingerência do Estado, a escola adere a uma lógica sistémica, é progressivamente considerada como uma instância de produção à qual se atribui um papel chave na aquisição da capacidade competitiva dos seus agentes e, condição importante, cuja qualidade deve ser avaliada.

Neste sentido, a confiança não é mais um dado granjeado de antemão, na opinião de Draelants e Dumay, “la qualité de l’éducation, jugée mesurable et comparable notamment à travers les évaluations, les acquis des élèves, est réclamée au nom de la transparence et du principe de responsabilisation” e esta progressão da prestação de contas ou accountability reflete “(…) un déclin de la confiance de l’État, des administrateurs scolaires et des usagers de l’école dans la capacité des établissements scolaires à remplir correctement leurs missions” (2011: 71). O principal propósito para a administração pública, promotora das chamadas boas práticas, consiste doravante em aprimorar a eficácia do sistema de produção escolar ao promover novos modos de regulação fundamentados nos resultados através de dispositivos de prestação de contas ou accountability.

Salientaremos então aqui que a mudança de lógica política e económica alterou totalmente as regras do jogo. Doravante impera o *leitmotiv* da eficácia, da concorrência, da competência, da qualidade, da excelência e da relação favorável custo-benefício, o típico modelo de empresa como já referimos previamente. Conforme reitera Jones, o sistema educativo não permanece imune a esta nova estratégia organizacional e deixa-se contaminar pelo ideário reformista que acima de tudo vê no aluno um cliente ou comprador e na escola um mercado:

“Cette nouvelle “école en Europe” n’est plus celle de l’humanisme, ni celle de la science, ni celle de la formation des citoyens. C’est l’école du grand marché européen, c’est l’école délibérément en phase avec la flexibilité de l’emploi, c’est l’école ordonnée à “l’économie de la connaissance” (...). Mise en concurrence des établissements, stimulation du “choix de l’école” par les familles, intrication des politiques publiques et des intérêts des entreprises privées, mise en place d’une pédagogie des *skills* (aptitudes) et des *basics* (connaissances essentielles), pratique intensive du *testing* et augmentation sans pitié des droits d’inscription à l’université, c’est tout le répertoire de la mutation de l’école qui s’y est déployé en trente ans (...).” (2011: 11-12)

Aos poucos institui-se um quase-mercado da educação, um espaço de disputa pela prestação do serviço educativo, “la mise en marche des établissements (...) scolaires, si elle ne va pas jusqu’à la création de vrais marchés sur lesquels s’échangent des marchandises, est conçue comme un levier essentiel de disciplinarisation des agents publics et une justification de la mutation des institutions (...) d’éducation en entreprises” (Laval, 2011: 39).

Esta profunda recomposição do Estado e da administração pública, nomeadamente na área da educação, acarreta no dizer de Lima “(...) aquilo a que Pierre Rosanvallon (2006) chama o “poder de vigilância”, através do concurso de sofisticados instrumentos de avaliação e mensuração, em geral de feição *contábil*, isto é, de orientação positivista e mecanicista (...)”⁸ (2011: 121). Tais ferramentas de controlo concretizaram-se num rol de medidas nos sistemas educativos ocidentais pós-burocráticos:

“As discussões em torno das “escolas eficazes”, da “gestão da qualidade total em educação”, da “autonomia das escolas”, das “lideranças individuais”, dos “cheques-ensino”, da “escolha da escola”, da “regulação pela avaliação”, dos “orçamentos competitivos” ou dos “contratos de performance”, entre muitos outros temas introduzidos nos últimos anos através de reformas educativas, representam bem algumas das mais influentes orientações da “Nova Gestão Pública”, do “novo gerencialismo” ou do “Estado Gerencial” nas políticas públicas de educação” (Clarke e Newman, cit. por *ibidem*: 138).

⁸ Pierre Rosanvallon, professor de História Política no Collège de France e autor de *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance* (2006), tem como temas de investigação a democracia, o Estado e a administração pública.

É nosso intuito também destacar que, dentro do âmbito da reconfiguração do Estado e da sua orientação estratégica, as novas práticas de gestão escolar, advindas da filosofia neoliberal, resgatam uma série de instrumentos, que concorrem entre si, com vista a uma regulação que proporcione resultados mensurados de qualidade, eficácia e eficiência. No capítulo seguinte, averiguamos o princípio da regulação e o(s) rumo(s) que toma em Portugal no domínio da educação.

2. Regulação da prestação do serviço público: análise e problemática

Na análise das políticas educativas, a questão da sua regulação é fulcral, encontramos aliás esta noção em notável destaque nas reflexões que dizem respeito a qualquer domínio da ação pública.

Em primeiro lugar, apesar das várias aceções possíveis, importa então esboçarmos uma definição deste conceito e sinalizar a pista que aqui privilegiamos com alguma precisão, sem contudo enveredarmos por rigorismos e delimitações demasiado estanques.

Em nosso entender, Pierre Baudy apresenta uma definição mais ajustada e flexível, repartindo a regulação em três momentos-chave: a regulamentação, o controlo e a adaptação. Este autor delinea o processo da regulação da seguinte forma:

“(…) l’ajustement, conformément à une règle ou à une norme, d’une pluralité d’actions et de leurs effets, arbitrage entre les intérêts différents de tous les acteurs. Elle recouvre donc la réglementation (...), le “contrôle” (...), ainsi que les nécessaires adaptations. S’il y a une régulation, c’est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées, évaluées et perpétuellement adaptées en fonction des situations et des objectifs.” (1998: 187)

Efetivamente, a regulação não se confina à restrita criação de leis ou regras, mas sim incorre numa dinâmica entre “(…) la recherche de la définition ajustée et du contrôle souple de l’action publique” (Dutercq, 2005: 38). Para além da regulamentação, cabem-lhe as tarefas da administração e condução, bem como do subsequente ajuste, direto ou indireto, da ação pública projetada pelo Estado. Acresce ainda o facto que o quadro normativo prescrito, ao entrar num processo de operacionalização, necessita uma natural adaptação às condições da implementação da ação, em linguagem mais prosaica, uma espécie de afinação. Posto que é comum existir sempre desvios ou falhas de interpretação aquando da aplicação da norma, a regulamentação representa aquele procedimento, que

não perdendo de vista essa norma e através de um controlo seguido, procura as condições mais viáveis e mais confortáveis para reequilibrar o desajuste. A regulação traduz assim um “processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação” (Maroy e Dupriez, cit. por Barroso, 2005: 66).

Por seu turno, Formosinho explora a dimensão horizontal da regulação, a que se pauta pelos valores, processos, resultados e satisfação dos clientes e do mercado, e que confere aos agentes políticos e organizacionais alguma liberdade para ajustar o que é necessário:

“A regulação apresenta-se portanto como um processo de substituição da decisão a partir de cima, da burocracia, pela decisão em concertação mas, na sua operacionalização, exige, também, um adequado nível de formalização e de burocratização, que pode ser flexível mas não deixará nunca de ser algo burocrático, até porque a burocracia é uma forma de regulação, embora a mais rígida forma através do controlo antecipado.” (2010: 117)

Outro ângulo pertinente no que respeita ao processo da regulação e que nos interessa reportar neste capítulo, assenta no facto de o Estado, somente de per si, não conseguir assegurar esta função na totalidade e de ser levado a implementar mecanismos que apoiem a aplicação das suas diretivas. Demasiado centralizada, unilateral e burocrática, a máquina administrativa oficial requer o amparo de outras estruturas a nível local, regional, nacional, europeu e também global, para levar a bem a sua missão. A palavra de ordem é então delegar, confiar funções nas mãos de outras entidades, e consiste num exercício em três vertentes de poder, autoridade e responsabilidade.

A delegação torna-se incontornável uma vez que o Estado não consegue “(...) tout voir, tout faire, tout contrôler, tout connaître, tout dire, tout savoir, tout évaluer... Il a intérêt à abandonner une part de son pouvoir de contrainte pour accroître son pouvoir d’influence” (Bouvier, 2010: 266). Em suma, aquilo que, enquanto autoridade, perde em repressão, recupera-o em influência, e, no balanço geral, ganha em pertinência na sua ação. Ao delegar, o poder central tem como finalidade aumentar a responsabilidade e o envolvimento do delegado, para, em troca, receber maior eficácia da sua parte e concretizar ao máximo os seus projetos.

O ajustamento que a regulação opera necessita esta abertura, descentralizada e até transcentralizada, na medida em que são estas instâncias que auxiliam e orientam o Estado ou o governo na calibragem com o contexto em observação, são estas que medeiam o designado processo “(...) il partage ce rôle avec d’autres ou (...) s’appuie sur d’autres pour

assurer sa responsabilité: c'est ce que beaucoup appellent la gouvernance, qui constitue avec la régulation le couple conceptuel indépassable de l'analyse contemporaine de l'action publique" (Chevallier, cit. por Duterq, 2005: 10).

Assim sendo, cada modo ou nível de regulação organiza a sua esfera de ação, bem como os parâmetros da avaliação que leva a cabo, e estipula como contrapartida os incentivos ou regalias que considera mais adequados, como se se tratasse de uma recompensa no fundo do túnel, um bónus acordado que premeia o esforço pelo empenhamento: "les systèmes de régulation fixent aux acteurs des buts clairs (les standards), mesurent leur atteinte (des tests alignés sur les standards) et développent un système d'incitations" (Rothman, cit. por Meuret, 2009: 109).

Por conseguinte, o Estado regulador tende à delegar a sua ação nos escalões inferiores e nos serviços desconcentrados, a definir as grandes linhas de orientação e a avaliar a posteriori os resultados de uma gestão mais autónoma. Nesta ótica, trata-se de equacionar uma abordagem bottom up, já citada na primeira parte deste capítulo. Incapacitado de conglomerar cabalmente a prestação do serviço público no seu conjunto, o Estado vai transferir poderes, funções, competências, entre outras atribuições, a outros que passam a poder representar e agir em seu nome e com a sua autoridade, no intuito de preservar para todos o princípio da equidade na prestação dos seus serviços. Esses outros, que são recentes protagonistas, abrangem as instituições locais, municipais e regionais, de maior proximidade, e granjeiam "(...) une bonne partie des charges de l'État-providence et assurent donc à ce titre le contrôle d'égalité (d'accès aux ressources) (...)" (Duterq, 2005: 174).

Contudo, para além desta potencial falha na aplicação, de índole congénita, por parte de um Estado monopolizador, demasiado atrofiado pela sua envergadura e distante das partes que lhe são subordinadas, a necessária delegação também advém de outro propósito, o de uma estratégia de gestão "(...) qui entend libérer des énergies, diversifier des informations, augmenter les chances de réalisation des projets collectifs" (Greffé cit. por Bouvier, 2012: 129). O facto de ceder certas competências por forma a dar voz ao(s) que se encontra(m) mais próximo(s), e mais apto(s) também por esse motivo, perante o contexto em resolução, não releva apenas de uma questão de maior eficácia na operacionalização propriamente dita. Para além deste critério de valia significativa, permite ao Estado entrar num diálogo construtivo e muito concreto ao estabelecer pontes de

comunicação entre os elementos de cada comunidade, os seus representantes respetivos e, em última análise, ele próprio. Na senda da descentralização, o espaço de negociação e de mediação aufere uma destacada dimensão, quer em quantidade quer em qualidade. Amplia o seu alcance e o seu poder de encaixe, já que apela à uma intervenção plural dos agentes diretamente implicados, e torna-se, pela mesma ocasião, mais certa, porque bem representativa da vontade coletiva.

Do ponto de vista da regulação das políticas educativas, o objetivo não consiste “(...) ni à compléter l’action de l’État national ni à y suppléer mais à la traduire, à l’ajuster, à la remanier, à l’équilibrer, notamment en suscitant des dynamiques locales (...)” (Duterq, 2005: 176). Aqui o cerne da questão é algo diferente, o mecanismo regulador não é um prolongamento nem um substituto do aparelho central, é sim um mediador que atua com o seu cinzel, reformulando e adaptando até chegar à justa simetria da sua obra.

2.1. No campo da educação

Interessa-nos melhor discernirmos o processo de regulação no sistema educativo, de que maneira se imprime na gestão da escola. Barroso identifica diferentes formas de regulação da educação, quer ao nível diacrónico, a sua origem, quer ao nível sincrónico, o modo como ela se processa na prática⁹. Num primeiro passo, referindo-se à origem da regulação e à sua evolução no tempo, o autor assinala-nos três grandes tendências: a do aumento da regulação transnacional, a do hibridismo da regulação nacional e a da fragmentação da regulação local.

Segundo ele, a regulação transnacional engloba um “conjunto de normas, discursos e instrumentos”, da esfera da educação, da autoria de diferentes agências internacionais (OCDE, Banco Mundial, UNESCO, União Europeia, entre outros) e sob a alçada certificada da autoridade técnica e científica. Tal conjunto de documentação, com uma competência reconhecida, circula “nos fóruns de decisão e consulta internacionais” enquanto “obrigação ou legitimação” para ser levada em conta pelas entidades nacionais. Múltiplos programas de investigação, desenvolvimento, apoio e cooperação,

⁹ Barroso fundamenta-se na investigação que realizou através do projeto *Regulateducnetwork, Change in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison* (Barroso et al., 2002), subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do Programa Improving the Socio-economic Knowledge Base.

acompanhados de metodologias, recursos, diagnósticos e peritagens (Eurydice, PISA, PIRLS, TALIS, ...), vêm coadjuvar, coordenar e controlar a execução das políticas educativas. Barroso afiança-nos que “o recurso sistemático a referências internacionais, às “lições que vêm de fora”, que tem vindo a aumentar de importância e de volume, tem como principal função suprir, na argumentação política, a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais”. Citando Schriewer, realça ainda que estes pontos de referência mundiais servem simultaneamente de “justificações”, “auto-legitimação”, “imputação” e também de argumentação política à sua adesão ou adoção por parte dos Estados e das suas administrações centrais (cit. por *ibidem*, 2005: 69).

O mesmo teórico aponta ainda a regulação nacional como outra fonte da regulação na educação. Trata-se neste caso do “modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo”, recorrendo a normas e obrigações para orientar a ação dos seus agentes. Este processo, a este nível, revela-se geralmente híbrido na sua opinião, no sentido em que: resulta da “sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ações políticas”; e integra reformas de cariz “ambíguo e compósito” e modelos e práticas incongruentes e desarticulados, que foram sendo decretados através das diversas legislações ao longo dos anos.

Barroso apresenta como última origem da regulação na educação a regulação local, um “processo de coordenação da ação dos atores no terreno” que advém “do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias”. Quer a nível vertical, entre superiores e subordinados, quer a nível horizontal, entre os elementos prestadores e utilizadores de um mesmo contexto de interdependência, existem diversos espaços de regulação local no interior do sistema educativo nacional, que confluem num “mosaico” e acentuam em simultâneo a diversidade e desigualdade. Para Barroso, o repto não consiste “em eliminar ou restringir esses espaços de regulação autónoma”, que tolhem os valores de justiça, equidade e democracia, “mas sim, como dar coerência nacional e um sentido coletivo (...) a decisões locais e diversificadas” (*ibidem*: 71).

Num segundo passo da sua investigação, Barroso refere-se ao modo como a regulação da educação se processa, não apenas por determinação restrita e absoluta dos representantes do Estado, mas também pelo jogo dos agentes locais e pela emergência de

outros pólos de regulação. Em sua opinião e de forma esquemática, em Portugal, a evolução dos modos de regulação na educação assenta na alteração de funções entre o Estado, os professores e os pais ou encarregados de educação dos alunos. As posições de cada um destes elementos têm oscilado ao sabor das reformas políticas, cada um deles esboça diferentes tendências: “estatização, profissionalismo, privatização – que podem ser simbolizadas, respetivamente, pelas seguintes metáforas: *Estado educador*, *República dos professores*, *Mercado educativo*”. O autor menciona ainda que o modo de regulação traduz-se na maior parte das vezes em alianças bipolares entre estes elementos: Estado e professores dão lugar a uma regulação burocrático-profissional; Estado e pais motivam uma regulação pelo mercado; e professores e pais geram uma regulação comunitária. Em Portugal, este investigador reconhece que, ao longo do século XX, se verifica o predomínio da primeira aliança, resultante de uma regulação burocrático-profissional, e acresce que, “na última década do século passado, se desenvolveu uma forma emergente de regulação pelo mercado, com manifestações esporádicas e muito particularizadas de formas de regulação comunitária”.

Barroso sintetiza-nos num quadro interpretativo a evolução histórica dos modos de regulação local da escola, em Portugal, no decurso do século XX.

Quadro 1 – Modos de regulação local da escola (Barroso, 2005: 73)



Quanto à regulação burocrático-profissional que predomina no panorama nacional até aos anos oitenta do século passado, ela é a súpula de duas forças em tensão

permanente: a racionalidade administrativa e a racionalidade pedagógica. A primeira reproduz a imagem da escola enquanto serviço do Estado, sujeita a normativos que estipulam todo o seu cotidiano. Na segunda, a escola é vista como uma organização profissional, com uma gestão de tipo colegial e um relativo poder pedagógico. Barroso afirma que o conflito entre ambas acabou gradualmente por dar lugar a uma política de aliança ou compromisso entre as duas zonas de influência, a do Estado e a dos professores.

A regulação pelo mercado privilegia a união de conveniência entre o Estado e os pais e consiste sobretudo na influência dos pais no controlo e na administração da oferta educativa. No contexto desta lógica de interesse mercantilista, o Estado viabiliza aqui a possibilidade de escolha por parte dos pais, bem como os direitos de supervisão e decisão sobre o serviço prestado pela escola, e neutraliza em paralelo a influência dos professores.

Para terminar, Barroso evidencia outra aliança bipolar na regulação da educação: a regulação local ou comunitária, oriunda da união entre os professores e os pais, que tem como imperativo a “abertura da escola à comunidade”. O principal lema desta união repousa no facto em que ambos devem concentrar os seus esforços e cooperar enquanto “co-educadores, parceiros e cidadãos” (Barroso, 2005: 67-78).

Após analisarmos a definição do princípio da regulação na prestação do serviço público e a evolução da sua problemática no caso das políticas educativas, outro conceito requer a nossa atenção ainda dentro do enquadramento político e organizacional do nosso trabalho de pesquisa, um conceito que deriva do processo de regulação operado pelo Estado e pela sua administração central: a autonomia.

3. Autonomia em educação

Em contraponto ao modelo centralizado burocrático do Estado e como complemento e extensão da atividade de regulação das políticas públicas, assistimos ao surgimento do princípio da autonomia de gestão, influenciada pelo movimento da nova gestão pública, com exigências de transferência de poderes, competências e recursos para a estrutura descentralizada e de flexibilização de procedimentos.

De seguida, iremos definir o conceito de autonomia, explicar em que medida este se repercute nas diferentes imagens da escola enquanto organização educativa, delinear o

seu desenvolvimento a nível europeu e analisar a sua evolução entre a forma decretada e a forma construída.

3.1. Definição e caracterização do conceito de autonomia

Uma das problemáticas contemporâneas que vemos invadir de forma recorrente os discursos políticos sobre a organização do Estado centra-se no grau de emancipação concedido às estruturas que o representam a nível local.

No intuito de abordarmos esta questão importa-nos esclarecer previamente este conceito de emancipação, que adquiriu importância a partir da filosofia iluminista do século XVIII, e se encontra associado, do ponto de vista sociológico, aos movimentos de libertação dos povos. Segundo os ideais iluministas, para sair do obscurantismo, os indivíduos teriam de socorrer-se de um mecanismo de formação e preparação que os desviasse da ignorância, ganhando maturidade, consciência e autonomia próprias. Tal mecanismo seria a educação. A escola em si teria pois uma função emancipadora, libertadora, e a democracia preencheria os requisitos necessários desta forma de estar e de pensar. Ambas são complementares. O motor que preside a todo este movimento tenciona acima de tudo despertar a imaginação e o raciocínio, tornar o indivíduo mais informado e mais capaz, um sujeito autónomo.

Por sua vez, a emancipação conduz à autonomia, cuja etimologia vem de autos/próprio e nomos/lei. Ferreira define o conceito de autonomia nos seguintes termos:

“Comummente, a autonomia é o direito de autodeterminação de um indivíduo, de um povo, de uma comunidade, e o direito de orientação das instituições ou organizações sem interferência do poder central.” (2012: 41)

Trata-se de um poder de decisão descentralizado e um dever de responsabilização dos elementos envolvidos. De maneira pertinente, a autora esclarece ainda duas das diversas perspetivas sobre a autonomia, demarcando-se como bem distintas uma da outra: uma reguladora e outra emancipatória.

A primeira desenvolve-se num “jogo de dependências regulatórias”, no qual se constitui uma adequação, adaptação ou conformidade da experiência do indivíduo às normas e contingências dos contextos, “o ser autónomo é-o na medida do desejável e da adaptação social”. A segunda desenvolve a expressão autocrítica, responsável e criativa do

indivíduo, “o sujeito autónomo cria-se e (re)cria-se no quotidiano” (*ibidem*: 42). Em educação, a autonomia surge sob a forma de autogovernança, prospera numa conjuntura de interdependências e ação coletiva organizada, na qual o desempenho do indivíduo assume uma posição de destaque. A autonomia pode “desenvolver poderes regulatórios e/ou emancipatórios numa escola entendida como arena social, cultural e política, onde se evidenciam poderes, interesses e influências justificada por múltiplas racionalidades (...)” (*ibidem*: 43).

O processo de regulação que anteriormente identificámos nas políticas públicas, e mais especificamente nas educativas, visa produzir um conjunto de regras destinadas a resolver problemas de interdependência e de coordenação, a autonomia apresenta-se como uma das hipotéticas estratégias para essa solução.

Uma agenda de modernização do sistema educativo vigora a nível internacional a partir dos anos oitenta do século passado, Gaudin afirma que se passa “d’un État administrateur à un État médiateur ou incitateur” (2007: 247). O discurso sobre a autonomia da escola intensifica-se. Perante tal fenómeno, algumas questões surgem como recorrentes neste campo de pesquisa. Qual o grau de responsabilidades que pode/deve ser transferido? Que tipo de competências podem ser alocadas para otimizar a oferta do serviço público de educação? Como criar as condições mais favoráveis e tirar o melhor partido possível do exercício da autonomia por parte da escola? Quais os mecanismos adotados pela tutela para lhe ceder maior poder deliberativo em termos de gestão e planeamento?

Enquanto liberdade e capacidade de decidir, de gerir por regras próprias, a autonomia, sem confundir-se com independência, assenta num horizonte relacional, numa rede de correlações articuladas entre diferentes entidades¹⁰. De facto, este conceito invoca uma série de pressupostos semânticos interdependentes, mobilizando significados tributários uns dos outros¹¹. Para delegar mais autonomia na escola, é necessária uma reconceptualização do papel do Estado na educação, que apela a uma maior participação e responsabilização das coletividades e passa por instrumentos de prestação de contas.

¹⁰ Segundo Barroso, a autonomia da escola “(...) significa que os estabelecimentos de ensino dispõem de uma capacidade de decisão própria (através dos seus órgãos representativos em função das suas competências), em determinados domínios (estratégicos, pedagógicos, administrativos e financeiros), que se exerce através de atribuições, competências e recursos, transferidos ou delegados de outros níveis da administração.” (2005: 108).

¹¹ Alferes refere-se à feição polissémica da autonomia no primeiro capítulo da sua tese de mestrado (2010).

3.2. Autonomia na sociologia das organizações educativas: imagens da escola

A viragem descentralizadora sistematizada pela corrente da nova gestão pública faz com que a unidade ou estrutura mais próxima da comunidade local obtenha voz e posição de força em matéria de organização institucional, como se encontra plasmado, entre nós, na alínea b do artigo 3º da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei nº 46/86, de 14 de outubro):

“(…) descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e as ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido comunitário e níveis de decisão eficientes.”

De facto, a partir da década de oitenta, a agenda política concentra os seus esforços no discurso da gestão participativa e da democratização e autonomia das escolas. Lima realça que no documento intitulado *Proposta Global de Reforma* de 1988, elaborado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), criada em 1986, se admite a falência do modelo centralizador e se propõe uma ampla autonomia das escolas, seja administrativa e financeiramente, seja ao nível da sua organização e funcionamento pedagógico (2011: 23). Uns anos mais tarde, ainda entre nós, são publicados dois diplomas cruciais para a reforma da administração da educação, incidindo sobre o regime jurídico de autonomia das escolas, em 1989, e o regime jurídico de direção, administração e gestão escolar, em 1991.

Apesar de não emergir de rompante e de nem sempre estar formulada numa configuração muito nítida e linear, podemos asseverar que a autonomia marca presença e avança a passos largos no contexto escolar nacional, “é necessário estabelecer às escolas objetivos e meios, dar-lhes liberdade de ação e responsabilizá-las pelos resultados e pelos processos realizados e alcançados” (Formosinho, 2010: 117). Numa travessia progressiva, embora por vezes algo conturbada também, até incongruente, a autonomia começa a fazer parte do quotidiano da escola, um quotidiano igualmente plural e heterogéneo que nos proporciona um campo de investigação dotado de diversas morfologias organizacionais. A escola não se projeta num paradigma estático e fechado em si mesmo, pelo contrário, é uma construção empírica em constante rotação social e estrutural, é uma realidade multifacetada e polissémica. É neste âmbito que um conjunto de autores procede à elaboração de diversos modelos ou imagens organizacionais segundo os quais a escola se vai pautar, tal como o processo de autonomia que ela acalenta.

Vamos abordar aqui, ainda que em breves trechos, algumas dessas lentes, dessas representações metafóricas que marcam a escola enquanto organização e desvendar, em conjugação, o reflexo que a autonomia ocasiona em cada uma delas. Para arquitetar o nosso trabalho de pesquisa, vamos recorrer às sistematizações caucionadas por Costa, “instrumentos úteis (...) para a clarificação e a desocultação da realidade” (2003a: 72), que sintetiza em quatro tipos: a escola enquanto empresa/burocracia, como democracia/cultura, à imagem de uma arena política e a semelhante a uma anarquia.

3.2.1. Imagem da empresa/burocracia

No que diz respeito à primeira fórmula, a escola enquanto empresa/burocracia, as orientações restringem-se a uma ordem formal e oficial, tudo está previamente definido e rigorosamente programado através de normativos claros, o “pensamento precede a ação”. Temos aqui a faceta racional, instrumental e tecnicista da organização escolar, na qual o grau de autonomia é reduzido, já que é com base num “conjunto sistematizado e coerente de objetivos e de estruturas previamente identificadas” que se estabelecem as decisões. Neste modelo burocrático-empresarial, a folga ou liberdade de ação encontra-se limitada porque todo o funcionamento e comportamento, inclusive os resultados a atingir, estão estipulados e calculados de antemão. Nesta perspectiva, observamos que a planificação é orquestrada com rigor e formalidade, sobrando pouca margem de manobra à iniciativa e criatividade dos agentes educativos na escola.

3.2.2. Imagem da democracia/cultura

Na escola como democracia/cultura imperam o consenso, a coesão, a partilha de valores e as relações informais entre os seus membros, que se mobilizam entre eles na construção de uma identidade organizacional forte. O mesmo autor afirma que tal consenso ou compromisso alcança-se através da “interiorização de valores comuns”, da formação “de uma cultura e de uma identidade próprias” e do envolvimento de todos em redor “de uma visão partilhada do futuro e de uma missão a cumprir”. Este modelo organizacional da escola compromete e vincula os agentes educativos a uma identidade cultural. A escola não é mais considerada como um serviço local do Estado para adotar o perfil de uma comunidade educativa, singular e integrada, cuja organização assenta na descentralização relativamente à tutela e na participação, concertação e integração de todos os elementos,

com a finalidade de polarizar os seus esforços em prol dos interesses comuns. No fundo, trata-se já aqui de uma unidade autogestionária, que, em clima de interdependência e solidariedade, toma decisões próprias e que lhes são bem específicas.

3.2.3. Imagem da arena política

Quando perspectivamos a escola à imagem de uma arena política, perspectivamo-la enquanto campo de batalha, no qual os diversos membros promovem “estratégias de influências, processos de coligação e dinâmicas negociais” por forma a valorizarem os seus próprios interesses, seja a nível individual seja a nível de um grupo. Portanto, vários setores da escola, coesos entre si e autónomos uns dos outros, entram numa dinâmica conflitual, nem sempre explícita, e digladiam-se entre eles para fazerem vingar a sua opinião. No dizer de Costa, desenvolve-se um processo “complexo, prolongado, comprometido, dialético, conflitual” por parte dos vários atores, cada grupo, autónomo relativamente ao outro e com interesses próprios, entra em cena no debate educativo e atua em seu proveito próprio. A autonomia que a escola espelha perante a tutela nasce de um convénio entre as facções da escola.

3.2.4. Imagem da anarquia

Para terminar, o autor esboça outra imagem da escola enquanto organização, semelhante a uma anarquia. Refere que aqui “a retórica se encontra separada da realidade, a intenção desvinculada da ação, os objetivos desfasados dos resultados e a planificação divorciada da sua consecução prática”. Neste paradigma, todo o sistema se mostra debilmente articulado, as funções e os documentos estratégicos não passam de rituais de fachada, sem consistência racional nem lógica operatória. Por detrás do real funcionamento da escola está um vazio de conteúdo intencional. Neste espaço organizacional, a autonomia é uma autonomia simbólica e improvisada, sem sustento participativo (*ibidem*: 71-94).

Esta abordagem que nos serviu para enquadrar a autonomia à luz das imagens organizacionais da escola não pode ser tida em conta contudo de forma totalmente retilínea, visto que recorre a construções abstratas que nem sempre têm uma transposição ou correspondência imparcial e fidedigna na esfera do concreto, como anota Costa (*ibidem*: 72). Na verdade, a realidade encera uma plasticidade que devemos ter em conta no campo

da investigação académica, a escola não se circunscreve a nenhuma homogeneidade ou a fórmulas estereotipadas.

Porém este passo da nossa investigação revelou-se útil porque esta análise nos serviu de bússola clarificadora sobre o papel e valor da autonomia no seio dos vários tipos de organizações educativas

3.3. Desenvolvimento da autonomia da escola na Europa (Eurydice, 2007)

Tal como aconteceu em Portugal, houve noutros países europeus uma evolução considerável na política de autonomia das escolas. Como já vimos anteriormente, esboça-se uma estratégia descentralizadora, muito influenciada pela participação democrática, como resposta à crescente insatisfação por parte da burocracia centralizadora e da sua falta de eficiência e eficácia, no início da década de oitenta. Laval invoca uma nova organização descentralizada da seguinte forma: “le nouveau modèle de management public consiste à laisser à l’État le soin de fixer les grandes lignes et les buts ultimes et à donner aux unités autonomes de base la mission de les atteindre ou de s’en approcher avec une plus grande latitude dans l’usage des moyens” (2010: 251). Impõe-se uma lógica natural: quanto mais próximo, mais implicado, mais apto para encontrar soluções locais adaptadas. A escola em si é o seu próprio recurso.

Esta pressão a favor da descentralização e da autonomia, para além do incentivo político, vai também beneficiar do apoio de organizações internacionais e intergovernamentais, tais como a OCDE e a União Europeia, nomeadamente através dos seus programas de avaliação dos sistemas educativos, o PISA (*Programme for International Student Assessment*) e a rede Eurydice, que coligem e difundem informação comparada. É destes instrumentos ou documentos estratégicos para as políticas educativas nacionais que vamos tratar na continuação.

No caso da autonomia das escolas, a Eurydice elaborou um pertinente estudo comparativo em 2007 sobre as políticas e medidas implementadas nos países da Europa, que nos convém repor aqui.

Este trabalho faz uma abordagem diacrónica de cerca de trinta anos sobre a evolução da autonomia das escolas e da forma como estas prestam contas das suas responsabilidades perante a tutela, verificando que o seu horizonte temporal de aplicação

foi diferente de país para país. Se nos anos oitenta, as reformas tinham como motivação política a “participação democrática”; nos anos noventa, surge uma preocupação de outro teor, a da “gestão eficiente dos fundos públicos”; e na primeira década do século XX, é encarada como uma ferramenta para “melhorar a qualidade do ensino” (*ibidem*: 9-10). A filosofia subjacente à autonomia e a atribuição de mais responsabilidades e poderes de decisão às escolas evoluem, a autonomia das escolas passa por várias experiências, experimenta vários pretextos. O ano letivo de referência para esta investigação foi o de 2006/2007.

Na primeira parte, o estudo conclui que a autonomia das escolas se desenvolve gradualmente em cada país e em variadas áreas, mas que ela advém de “uma política do topo para a base” (*ibidem*: 13), imposta pela tutela, sem uma reivindicação propriamente dita por parte dos estabelecimentos escolares. Depois da vaga de alguns países pioneiros da década de oitenta, a sua adesão expressou-se de forma mais significativa nos anos noventa. Nos últimos anos dessa década, estabeleceram-se os princípios da autonomia das escolas em Portugal, com o decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio. No século XX, é comumente adotada como um expediente na melhoria da qualidade do ensino. Apesar deste avanço em termos de autonomia, o estudo demonstra a existência ainda de diferenças notórias entre os países europeus.

No segundo capítulo, o relatório comparativo aponta ainda as áreas de responsabilidade e o grau de autonomia atribuído às escolas. Esse estudo divide as áreas operacionais básicas de responsabilidade em três categorias: a utilização de fundos públicos, a angariação e utilização de fundos privados e a gestão de recursos humanos. Para além disto, define o grau de autonomia como podendo ser total, limitado, nulo ou delegado discricionariamente pela tutela administrativa ou autarquia local. No caso de Portugal, as escolas alternam entre a autonomia total e a nula, com vantagem para esta última. Em 2007, a liberdade de movimentação continuava muito reduzida nas nossas escolas. Prosseguindo nesta segunda parte, compara a função dos diferentes tipos de decisores das escolas ao nível do financiamento e dos recursos humanos, na qual Portugal permanece no grupo de países que estão na cauda em termos de autonomia das escolas. Nessa pesquisa, sobressai quanto a nós o poder de seleção que detêm os professores respetivamente ao seu diretor, eleito de entre os seus pares.

No último capítulo do estudo, relaciona-se a autonomia das escolas com o princípio da responsabilização que, no início, não fazia parte da sua estrutura organizativa, mas, a partir de meados dos anos noventa, foi ganhando destaque e assumiu diversas formas nos diferentes países, “estes novos modelos de responsabilização correspondem a um ajustamento dos instrumentos de avaliação ou já criados (inspeções escolares, por exemplo) ou desenvolvidos para realizar objetivos mais amplos, como a avaliação normalizada dos conhecimentos dos alunos” (*ibidem*: 39). Em Portugal, a avaliação das escolas é da responsabilidade da influente instituição da inspeção. No entanto, assiste-se a um fenómeno de “multirresponsabilização”, as escolas devem prestar contas a diversas entidades como o Ministério da Educação, as autarquias locais e a comunidade em geral. A transferência de responsabilidades para as escolas deu origem a uma oficialização ou formalização da mesma, em certos países, como Portugal em 2006, tomou a forma de uma relação contratual entre as escolas e a tutela. Gradualmente, os mecanismos de avaliação da autonomia passam a efetuar-se à escala nacional por intermédio da supervisão dos resultados e não de normativos nacionais, “à imagem do que sucede noutros setores, as escolas passaram de um sistema de controlo *a priori* por meio de procedimentos para um sistema de controlo *a posteriori* através da análise dos seus resultados” (*ibidem*: 43).

Em conclusão, apesar das diversidades das reformas e da diferença de ritmos de adesão, a autonomia evoluiu na Europa no decorrer dessas quase três décadas em análise. Segundo a investigação da Eurydice, as intenções subjacentes ao projeto de autonomização das escolas assumiram vários propósitos, “desde a consecução da democracia escolar e local até à descentralização e à melhoria do funcionamento da máquina do Estado, ou ao aumento da qualidade da educação” (*ibidem*: 45).

O princípio da autonomia libertou-se gradualmente de objetivo das políticas públicas de educação para torna-se, em 2007, na maioria dos países europeus, instrumento de realização dos objetivos da organização escolar. Verifica-se uma tendência clara para dar voz à comunidade educativa, aos seus atores locais.

De realçar que esta investigação europeia é relativa ao estado da questão em 2007 e que, entretanto, um conjunto de documentos legais veio alterar bastante o panorama nela esboçado, como o decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado posteriormente pelo decreto-lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e pelo decreto-lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

Observamos, através deste trabalho comparativo, que o movimento reformador da autonomia das escolas está bem lançado, heterogéneo a nível espaço-temporal mas seguro no sentido da evolução, pelo menos na intenção, para uma cada vez maior transferência de responsabilidades para as escolas. O presente estudo permitiu-nos visualizar o percurso da autonomia nos sistemas educativos europeus, cuja tradição não cumpria essa norma, salvo algumas exceções, e examinar o caso concreto de Portugal, até 2007.

Anos mais tarde, uma pesquisa levada a cabo pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) retraça a mesma evolução e chega a conclusões muito semelhantes¹². Em Portugal, os normativos que sucederam à investigação da Eurydice continuam a refletir a autonomia através daquela máxima da “política do topo para a base”, uma autonomia que o decreto inflige e não uma autonomia fruto de uma engenharia dos intervenientes.

3.4. (Des)articulação entre o decretado e o construído

Freire, um dos grandes pedagogos do nosso tempo, define a autonomia como sendo o “amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladas de decisão e de responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas de liberdade” (1997: 121).

Ao longo de vários anos a autonomia da escola pública em Portugal, bem como além-fronteiras, converteu-se num cavalo de batalha para muitos investigadores e governantes. Embora este compromisso de liberdade seja apropriado como vimos para a sustentabilidade e eficácia do sistema educativo, as diligências para conquistá-lo de facto deparam-se com uma série de obstáculos, de promessas feitas mas adiadas, de atos titubeantes envoltos em dúvidas e suspeitas, que não mataram o processo mas decerto o amoleceram.

No seguimento da reflexão precedente, recordamos que se trata de um longo caminho de maturação à escala global, feito de progressos e recuos, um “lento avanço em espiral” (Formosinho, 2010: 9), com experiências híbridas e diversas e oportunidades ainda muito balizadas pelo poder central. Em Portugal, o discurso retórico oficial sobre a autonomia das escolas nem sempre resultou numa concretização efetiva das expectativas

criadas a sua volta. Os diversos normativos sucedem-se numa “lógica aditiva” (Barroso, 2004: 50) sem coerência nem clareza, fazendo com que este depósito de legislação variada resulte de difícil apreciação.

Muitos autores insistem no carácter ficcional das políticas sobre a autonomia das escolas em Portugal, referem-se a uma amálgama de medidas recorrentes e até contraditórias, desmentida aquando da definição dos meios e da afetação dos recursos, por isso “o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas mais do que “regulamentar” o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja “construída”, em cada escola” (*ibidem*, 2005: 109).

Não obstante a produção de um enquadramento legal, o reforço da autonomia das escolas tem de passar pela criação de condicionalismos e montagem de estruturas em campo, não representa um fim em si mesmo, não é algo abstrato, mas sim um meio de a escola realizar em melhores condições os objetivos da sua missão educativa. Como refere Barroso no seu estudo¹³, para além de uma autonomia “decretada” deve valorizar-se, acima de tudo, o caminho para uma autonomia “construída”¹⁴. No seu entender, entre nós, a autonomia das escolas tem sido “uma ficção, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político (...) uma “ficção necessária”” (2004: 49-50), porque a gestão democrática da organização escolar e a sua adaptação à comunidade na qual está inserida necessita que as escolas detenham capacidade de definir as suas regras e que tomem decisões próprias. Esta vai ser a problemática que vai invadir as reflexões e análises académicas e científicas sobre o tema em causa até hoje em dia.

Delineamos então aqui os principais momentos que protagonizaram o discurso oficial sobre a autonomia das escolas em Portugal, a partir da segunda metade dos anos oitenta do século XX.

3.4.1. Decreto-lei nº43/89, de 8 de fevereiro

¹² CNE (2012), *Estado da Educação 2012 – Autonomia e descentralização*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e da Ciência.

¹³ *Autonomia e Gestão das Escolas*: estudo solicitado pelo Ministério da Educação em 1997.

¹⁴ Barroso define a autonomia construída como correspondendo “ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios” (“O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída” in *O estudo da Escola*. Porto: Porto Ed., 1996).

Em 1986, perante a inadequação da gestão em termos de autonomia das instituições, eficiência de processos e participação dos agentes educativos, a Comissão da Reforma do Sistema Educativo (CRSE), já mencionada, aconselha no seu Plano Global de Atividades a “implementação de políticas de efetiva descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativas das escolas e centros no domínio administrativo e financeiro” (cit. por Barroso, 2004: 55).

Por sua vez e no mesmo sentido, também em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo propunha “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”, no seu artigo 3º.

Em 1987, o próprio programa do XI governo enfatiza uma reforma da administração educacional que perpassasse pelo reforço da autonomia das escolas e esta orientação vai consignar-se, dois anos mais tarde, no decreto-lei nº43/89, de 8 de fevereiro, que vem estabelecer o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Este diploma assinala um quadro orientador, genérico e flexível, que prevê a transferência gradual de atribuições e competências para as escolas, ostentando o reconhecimento pelo Estado da capacitação das mesmas em melhor gerirem os seus recursos de forma coerente com o seu projeto educativo, um documento charneira que faz parte da organização estratégica da escola.

Apesar desta primeira ênfase, a autonomia promulgada foi bastante circunscrita, “não passa de uma declaração de intenções gerais sobre a necessidade de as escolas desenvolverem um “projeto educativo” e de um inventário de atribuições e competências avulsas (...)” (Barroso, 2004: 57). Lima corrobora esta linha de pensamento ao afirmar que se trata de uma “reforma fracassada (...) o paradigma da administração centralizada tem persistido (...) as promessas e as expectativas em torno da autonomia das escolas permaneceram por cumprir” (1998a: 80).

3.4.2. Decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio

A retórica sobre a autonomia some e segue e aumenta de intensidade discursiva com a chegada de um novo diploma. No *Pacto educativo para o Futuro*, proposto a todos os parceiros sociais e educativos em 1996, estão cristalizados uma série de orientações e

objetivos estratégicos, cujo principal destaque incide na prioridade de “fazer do sistema educativo um sistema de escolas e de cada escola um elo de um sistema local de formação”. Aqui o compromisso claro é o de fazer da escola o foco privilegiado das políticas educativas. Seguindo neste rumo, Marçal Grilo, Ministro da Educação do XIII governo, convida João Barroso a realizar um estudo prévio sobre os princípios e normas a que devem obedecer a autonomia e a gestão das escolas, que é apresentado em março de 1997.

Depois destas últimas orientações programáticas e científicas e quase dez anos depois do decreto-lei nº43/89, outro marco significativo no desenvolvimento da autonomia das escolas é o decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio, que, dentro das mesmas linhas orientadoras do diploma de 1989, vai configurar o nosso atual regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, apadrinhando no seu preâmbulo: a descentralização, a democratização, a equidade e a qualidade do serviço público de educação. Este normativo enfatiza sobretudo, por um lado, a construção de uma autonomia vinculada à comunidade na qual se insere o estabelecimento de ensino, aos seus problemas e potencialidades; e, por outro lado, vem valorizar o papel dos diversos intervenientes no processo educativo. Tal como professou Freire, fomenta-se uma cultura de responsabilidade partilhada e autodeterminação, do *partnership*, enquadrando a autonomia deste modo:

“(…) é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.” (art. 3, al. 1, decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio)

Porém, temos de salientar que as motivações que estão por detrás da elaboração e aprovação deste normativo não derivaram de um processo linear e pacífico, mas sim de um confronto de interesses e lógicas que Barroso reagrupou em quatro: estatal, de mercado, corporativa e sociocomunitária (2004: 62-64). Este processo de elaboração e aprovação sucumbe aos vícios da arena política e as propostas científicas e administrativas sobre a autonomia vão sendo preteridas em defesa de vários acordos e arranjos. A oposição de propósitos prejudicou quer a aplicação da legislação quer o modo como as escolas se apropriaram dela. O resultado que daí adveio foi um cruzamento de medidas e discursos antagónicos e incoerentes que tentaram aliar-se num aparente compromisso. Acerca da proposta do diploma sobre a autonomia e gestão das escolas, formalizada em outubro de

1997, Barroso afirma que “retoma, no seu preâmbulo, muitos dos princípios constante do meu estudo prévio, mas afasta-se dele, substancialmente, em muitas das medidas concretas e da sua regulamentação (...)” (2004: 61). Os sete princípios programáticos que este autor apresentou no seu estudo para uma autonomia “construída” estão, em grande parte, ausentes do diploma de 1998. Parece-nos pertinente elencar em traços gerais estas premissas. O primeiro considera que devem ser tidas em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas. O segundo advoga que a autonomia é sempre relativa, porque é condicionada pela administração central e pelo poder local. O terceiro implica ir mais além do quadro legal, porque não basta oficializar a autonomia, deve-se criar condições para implementá-la, construí-la. O quarto defende que a autonomia não constitui uma obrigação para a escola, é encarada como uma hipótese. O quinto determina que a autonomia não representa um fim em si, mas um meio. O sexto encara a autonomia como um investimento nas escolas, com custos e também compromissos, que levam a benefícios. O último centra-se na pedagogia da autonomia, porque ela se aprende (*ibidem*, 2005: 110-114).

Uma das medidas de gestão modernizadoras que aliviam a pressão da tutela, desburocratizam os procedimentos e potenciam um controlo mais eficaz, surge neste decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio, no seu artigo 48, sob a figura inovadora do contrato de autonomia: “(...) acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo”. A contratualização da autonomia pode ser decisiva para dar um impulso ao aumento das competências e recursos das escolas.

Posteriormente, a portaria nº1260/2007, de 26 de setembro, em regime de experiência pedagógica, vai estabelecer a esfera legal do contrato de autonomia, as suas margens de manobra e a sua respetiva matriz¹⁵.

No relatório de avaliação externa do processo de aplicação deste decreto, Barroso conclui que, embora do ponto de vista formal, o processo de aplicação tenha operado a maioria das modificações previstas na estrutura da gestão e experimentado um “relativo sucesso”, “para quem imaginava que o decreto-lei nº115-A/98 era muito mais do que uma

¹⁵ A modalidade de governação por contrato é ainda retomada no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril.

simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois anos, são frustrantes”, e termina afirmando que “era possível ter feito mais” (2001: 21).

3.4.3. Decreto-lei nº75/2008, de 8 de abril

Este documento retrata no seu preâmbulo um discurso de política educativa já influenciado pelo contexto empresarial, ao instaurar nomeadamente uma nova perspetiva de administração e gestão centrada no diretor, o “rosto” e “primeiro responsável”, que concentra todos os poderes de decisão e que persegue um projeto de intervenção, com base no projeto educativo da escola. Através da criação deste órgão unipessoal, o decreto privilegia sobretudo uma liderança forte, “boas lideranças e lideranças eficazes”, em contraposição ao trabalho em equipa, protagonizado pela cultura colegial do Conselho Geral, ao qual cabem as regras de funcionamento da escola, as decisões estratégicas e de planeamento e o acompanhamento e fiscalização da concretização destas funções. É perante este órgão que o diretor, o gestor escolar, deve prestar contas. Na sua composição, os professores já não formam uma maioria, desfazendo-se a hegemonia inerente à “República dos Professores”. O número total de representantes do pessoal docente em conjunto com o não-docente não pode ser superior a 50% do total, sendo que o número total de elementos que o integram deve ser um número ímpar não superior a 21. Se, por um lado, há um prejuízo do número de atores internos, em comparação com o decreto-lei 115-A/98, por outro lado, há um acréscimo significativo do peso relativo dos pais e encarregados de educação e de outros atores educativos externos à escola (Carvalho, 2013: 4). Nesta ordem de ideias e ao contrário da Assembleia de Escola que, no diploma anteriormente referido, contava pelo menos com um número total de representantes do corpo docente até 50% da totalidade dos seus membros, fica desvalorizada a visão dos professores enquanto técnicos ou profissionais especializados na prestação do serviço educativo. Denotamos aqui a importância que o princípio da prestação de contas assume como controlo social sobre a gestão da escola, aliando-nos a Formosinho que afirma que, “embora, em Portugal, num primeiro momento, a autonomia tenha emergido numa conceção de descentralização, democracia e participação da “comunidade educativa”, num segundo momento, as políticas de modernização inseriram-na na tensão entre Estado e mercado, abrindo-a a perspetivas gestionárias de “quase-mercado”, de gestão por objetivos e de liberdade de gestão para assegurar a obtenção de resultados” (2010: 86).

Outra novidade centra-se no Conselho Pedagógico, “órgão de coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa”, de mera assessoria do diretor e cuja composição também já não está nas mãos dos professores, que vêm pela mesma ocasião limitada a sua capacidade de intervenção ao nível das decisões pedagógicas. Há uma abertura da escola ao meio que a envolve, dando mais peso às autarquias locais e aos atores comunitários, mas continua a faltar um princípio fulcral: uma maior abertura do Ministério à definição de políticas no interior da escola.

Neste projeto normativo, o diretor pode ser muito forte interna mas ser externamente mais vulnerável, tendendo mais a ser o rosto da tutela dentro de cada escola: “os novos diretores têm sobre si a temível espada de Dâmocles, na medida em que se encontram perante a necessidade de escolher entre a lealdade ao seu grupo profissional e a lógica gestionária implícita no modo como as novas políticas exigem que governem as suas escolas” (Almeida, 2011: 5). Há uma concentração de poderes no seu cargo que pode colocá-lo perante uma tentação autocrática, já que dispõe de “uma armadura de poderes visíveis” (*ibid.*), um controlo absoluto quer em termos de nomeação ou de exoneração de cargos, quer em termos de supervisão e avaliação, quer em termos de selecionar e recrutar o pessoal docente, entre outras competências. Para além disso, a sua eleição não se realiza num contexto muito democrático, no sentido eleitoral do termo, visto que não decorre de uma escolha direta dos membros da comunidade escolar, “o seu mandato pode ser renovado sem nova eleição (...) este normativo veio criar um órgão unipessoal não verdadeiramente eletivo, escolhido por um órgão colegial restrito e reconduzível sem novas eleições” (*ibid.*).

Este decreto insiste ainda no desenvolvimento da autonomia das escolas através do modelo da contratualização. Contudo, segundo Licínio Lima, consubstancia “uma mera variação do 115-A/98. Em termos de autonomia não acrescenta coisa nenhuma, porque a escola portuguesa continua refém da figura dos contratos de autonomia (...) o artigo 58, referente à atribuição de competências, é espantoso, porque é tão genericamente limitado e elementar em termos de atribuição de autonomia que a pergunta certa a fazer seria: mas como podem funcionar as escolas na ausência desta pequena transferência de competências?” (2009: 35).

Constatamos que perdura uma excessiva regulamentação e que as alterações continuam reduzidas. Não há uma transferência significativa de competências

relativamente à escola, não passa de uma declaração de intenções, prolonga-se uma certa falta de confiança na escola, daí muitos autores se referirem à “autonomia sob suspeita”.

É nossa intenção analisar com maior pormenor, no capítulo seguinte, o mencionado processo técnico-instrumental da contratualização da autonomia em Portugal, como necessária e efetiva transferência de competências para as escolas, e as situações que despoletou na agenda da política educativa.

Capítulo II: Contratualização da autonomia

Corroborando a informação que apresentámos no primeiro capítulo, a autonomia das escolas vem granjeando de sobremaneira importância nos sistemas educativos e isso transparece num acelerado investimento da parte do discurso político nessa matéria, sobretudo a partir da década de oitenta do século passado. Portanto, todo o empolamento suscitado em seu redor parece estar envolto numa panaceia orquestrada na era pós-burocrática, como se a autonomia fosse a descoberta do remédio para todos os males da escola pública.

De facto, aquilo que o princípio da autonomia modifica substancialmente na organização escolar reside numa alternativa ao modo de regulação pelo Estado ou pelos seus serviços desconcentrados: uma alternativa levada a cabo por atores locais, reunidos através de uma identidade coletiva, um sentimento de pertença, um bem comum a desenvolver em nome da escola.

Na verdade, permite aos agentes educativos fazerem valer a lógica natural à qual já aludimos anteriormente: quanto mais próximo, mais implicado, mais apto para encontrar soluções locais adaptadas. No fundo, a argumentação garantia que a escola em si era o seu próprio valimento.

Mas verificámos igualmente que o processo da passagem das palavras aos atos, da autonomia decretada à autonomia factual e alicerçada no concreto, não foi proporcional ao espírito entusiasta que animava as próprias escolas. As intenções ficam-se pelo caminho, as letras não saem do papel. O alcance dos normativos redunda, na maioria dos casos, em letra morta em Portugal, ou quase, “o sentimento geral é de que muito se prometeu e pouco se fez neste domínio” (Barroso, 2011: 39). De tal maneira que as políticas de modernização da administração pública, com evidentes preocupações gestionárias, de inspiração empresarial, não passam de uma simples recomposição do poder e instituem o mesmo controlo, mas desta feita remoto. Essas medidas revestem assim uma natureza mais ficcional do que real, raramente ultrapassaram o discurso político, no dizer de Barroso. Notámos que a incoerência existente entre as retóricas, os diplomas e a realidade fomentou

um hibridismo na regulação e no funcionamento do sistema educativo, que nos leva por isso a uma certa indefinição e mesmo ambiguidade nas estratégias adotadas.

A par com estas hesitações, o projeto de reforço da autonomia das escolas teima, contudo, em fazer parte da argumentação política e normativa enquanto estímulo significativo da democracia, nomeadamente interna, “só a autonomia garante o poder, os recursos e capacidade de decisão coletiva necessários ao funcionamento democrático de uma organização” (Barroso, 2004: 74)¹⁶. Por essa razão, no dizer do mesmo autor, ela é uma ficção necessária, que funciona como uma espécie de engodo, porque assume uma importante função simbólica, a de convocar o conjunto dos elementos da comunidade educativa para induzir o poder político a introduzir mudanças na estrutura organizativa da escola com vista a melhorar a prestação do serviço educativo.

Após o não cumprimento das promessas e expectativas do decreto-lei nº43/89 em torno da autonomia, o objetivo da segunda etapa com o decreto-lei nº115-A/98 foi afinar a pontaria, enveredando por uma dimensão de cariz sociocomunitário, através sobretudo de processos de contratualização e avaliação, como formas mais eficazes de controlo (*ibidem*: 73).

Referindo-se às políticas de modernização e à reforma do Estado, Duterq sublinha que “les établissements, les services sont par la mise en place de la déconcentration progressivement responsabilisés, et tout un processus se développe qui vise à reconnaître aux unités fonctionnelles une identité propre qui permette de faire l’objet d’une évaluation et de contractualisation” (*ibidem*, 2005: 35).

Este segundo capítulo fundamenta-se na análise mais direcionada de um determinado patamar de autonomização da gestão escolar em Portugal, pelo meio de um processo de contratualização: o contrato de autonomia, uma “figura inovadora”¹⁷. Esta modalidade de gestão pública associa-se em termos pragmáticos a diplomas descentralizadores, sensíveis ao imperativo de responsabilização dos seus destinatários, e

¹⁶ Noutro estudo, Barroso tece um tronco comum de ideias e propostas sobre um conjunto de normativos da responsabilidade de doze ministros da educação, de diferentes partidos, ao longo de mais de vinte anos, que permite identificar uma convergência de regularidades e evoluções na política de gestão das escolas (2011 - “Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008)” in *Políticas Educativas*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 41-42), na qual o tema do reforço da autonomia ocupa um lugar de destaque, bem como a inexistência da sua articulação quer com a reestruturação da tutela, quer com a transferência de competências e recursos para as autarquias.

¹⁷ Assim definido no preâmbulo do decreto-lei nº115-A/98 de 4 de maio.

releva mais de uma preocupação com o comprometimento e a participação voluntária do que com a obrigação.

O estudo da Eurydice, que apresentámos na primeira parte da nossa investigação, também evoca que a transferência de novas responsabilidades para as escolas “deu azo à formalização de novas medidas de responsabilização”, acrescentando igualmente que “em certos países, esta tomou a forma de uma relação contratual entre as escolas e as autoridades que as tutelam” (2007: 42). Este mesmo documento, que tece uma comparação a nível europeu, conclui que não existe um modelo padrão de política contratual na Europa, ela vai divergindo consideravelmente de país para país no que diz respeito aos enquadramentos legais, aos procedimentos, às áreas de atuação e aos decisores envolvidos (Gaudin, 2007: 104), mas o certo é que este instrumento vivencia um franco sucesso nas práticas administrativas do setor público, embora no caso português mais visível no campo teórico. No plano metodológico, a contratualização constitui decerto o prolongamento das recomendações sobre a modernização do serviço público de educação, encarna uma das soluções propostas para agilizar a estrutura tecnocrática central.

É do seu desenvolvimento em Portugal que vamos tratar de seguida, em particular da sua conceptualização, de como se estabilizou essa relação contratual com o objetivo de reforçar a autonomia, e da sua concretização e evolução no terreno escolar, com especial destaque para o ano de 2007.

1. Conceptualização da contratualização

Em referência anterior, realçámos que as práticas gestionárias reformistas oriundas do new public management, também aplicadas à organização educativa, preconizam uma série de parâmetros performativos, como se de uma empresa se tratasse¹⁸. Em boa verdade, toda esta nova dinâmica organizacional vai servir, em parte, de ponto de alavancagem à autonomia das escolas e, em consequência, à conceptualização da sua contratualização. Perante os ventos dessa modernização administrativa e contando também com a égide de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (Dale, 2001, cit. Lima, 2011: 15),

¹⁸ Christopher Hood, citado no estudo Eurydice, sustenta que o *New Public Management* pretende aplicar os princípios do setor privado à gestão do setor público e guia-se por cinco máximas principais: o cliente

nomeadamente orientações emanadas por organismos intergovernamentais, vários mecanismos se conjugam para preparar o terreno da contratualização da autonomia pela periferia e operar uma reviravolta estratégica na forma como se encara a prestação do serviço público de educação.

Recorrendo a um exemplo da imagética gerencial, inverte-se a pirâmide, mas sem desafiar as leis do equilíbrio. Neste caso, a escola está no topo e todo o edifício lhe serve de suporte, nos níveis inferiores estão as coletividades municipais, os serviços do Estado e diversos parceiros, constituindo portanto a base um apoio firme, uma caução da vitalidade do topo. É claro que a solidez deste conjunto repousa no cimento da confiança coletiva. Mallet e Berrard assemelham esta inversão de papéis, que está na base da contratualização da autonomia das escolas, ao jogo de go, de origem chinesa:

“Pour le jeu de go, comme pour l’Éducation nationale, le coeur de la stratégie n’est pas au centre mais à la périphérie. Par conséquent, dans un système ainsi conçu, l’État gagnerait beaucoup à redéfinir son rôle. Ce qu’il perd d’un côté en quantité. Il le regagnera d’un autre en qualité. C’est à lui d’exprimer les finalités, le socle de base et de mieux préciser ce qu’il veut obtenir (...) le pouvoir régulateur de l’État prend une importance accrue pour fixer le cap, préciser les intentions, prévenir les dérives, évaluer les résultats, compenser les inégalités constatées et faciliter l’échange des pratiques intéressantes”. (2012: 63)

Este processo sugere-nos pois uma espécie de revolução copernicana na organização escolar, já que o centro não está mais onde se pensava estar. A alteração é substancial, ela dá lugar a um novo formato relacional, no qual os encargos e as responsabilidades implicam uma dinâmica de confiança que anulam o Estado protetor, com uma postura cética e onnipresente.

Na realidade, todos estes elementos são apanágio de uma organização democrática e participativa, quer o conceito de autonomia, quer a descentralização, quer a delegação de poderes ou a partilha das experiências locais.

Nesta fase contratualizadora, é notório o trabalho de introspeção que o Estado também faz sobre ele próprio, um “souci de soi de l’État” (Bezès cit. por Lopes in Barroso, 2011: 39), torna-se mais modesto, porque admite a legitimidade dos interesses particulares para poder integrá-los ao interesse geral. Este clima de compreensão mútua permite reduzir a assimetria existente entre as partes e prepara o terreno para um trabalho de colaboração.

como centro das atividades; a descentralização; a responsabilização dos funcionários públicos; a qualidade e eficiência; e a avaliação dos resultados (2007: 10).

1.1. O contrato: fiel depositário das competências do Estado

Na promoção desta relação empática entre o Estado e as escolas, que avançam em prol de um mesmo objetivo, a prestação de um serviço educativo de qualidade, surge então uma forma particular de pacto ou acordo que implica, para além “da voluntariedade comum (...), uma igualdade entre as partes quanto à definição dos conteúdos e quanto aos compromissos assumidos” (Fernandes cit. por Formosinho, 2010: 14), passando “de um direito de comando a um direito assente sobre o acordo de vontades” (Chevallier cit. por Lopes in Barroso, 2011: 91).

Embora de estatuto privado, encontramos o primogénito nacional desta parceria educativa nos contratos-programa e protocolos celebrados com as escolas profissionais a partir de 1989, exemplificando uma experiência inovadora e bem-sucedida que rompe com a inércia do centralismo e da burocracia estatais. É neste sentido que Formosinho nos define o contrato de autonomia como uma “modalidade de gestão estratégica alternativa quer à normatização quer à descentralização autárquica” (2010: 32).

Lascoumes e Le Galès consideram o governo por contrato uma regulação adequada às exigências de participação da sociedade, “le cadre conventionnel et les formes incitatives qui y sont liées présupposent un État en retrait de ses fonctions traditionnelles, renonçant à son pouvoir de contrainte et s’engageant dans des modes d’échange (...)” (2012: 107). Este mecanismo incrementa um novo modo de regulação que conjuga as disposições top-down com as práticas de tipo bottom-up, “il substitue à la décision administrative unilatérale la négociation conventionnelle” (Lamarque, 2004: 38). Neste sentido, Duterq conclui que “la contractualisation est généralement présentée comme entraînant la substitution des relations fondées sur la contrainte et l’autorité de droit, aux relations de dialogue et de recherche de consensus” (*ibidem*, 2005: 37). No fundo, o contrato vem redesenhar as funções que cabem a cada um, “estimula a ação dos participantes no sentido de alcançar objetivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objetivos prosseguidos e os resultados alcançados” (Formosinho, 2010: 34). Para Bouvier, o contrato, na maioria dos casos trienal, é uma aliança expressa, “il engage les deux signataires (l’État et l’établissement), chacun détaillant la nature des

actions concernées (...)” e inspira-se nos objetivos consagrados à nível nacional (Bouvier, 2010: 152-153).

No intuito de enquadrar a morfologia deste mecanismo na gestão pública em geral, Fortin elenca os três modelos de contrato mais referenciados e aplicados desde 1980:

- o contrato de qualidade ou confiança, do serviço administrativo para com o utente;
- o contrato de incentivo, entre o agente administrativo e o seu superior hierárquico;
- o contrato entre entidades administrativas, o qual, segundo a mesma autora, se subdivide ainda: em contrato de coordenação, entre entidades juridicamente autónomas; e em contrato interno de gestão ou de desempenho, entre dois níveis hierárquicos num intervalo próximo e com compromissos mútuos (cit. Lopes in Barroso, 2011: 91-92).

É este último figurino que interessa em particular ao nosso estudo sobre a contratualização da autonomia da escola em Portugal, posto que permite a transição de um paradigma burocrático e piramidal tradicional para uma administração em rede, de cariz cooperativo, contratual e gerencial:

“(...) substitui o princípio da autoridade pelo princípio dos acordos negociados, o *controlo a priori* da utilização dos recursos pelo controlo *a posteriori* dos resultados, o respeito das normas e procedimentos por uma autonomia destinada a (...) otimizar o uso dos recursos alocados.” (*ibidem*: 92)

De acordo com Gaudin, os procedimentos contratuais da administração pública em geral obedecem a uma trindade formal, mais propriamente moral e política do que jurídica. Configuram portanto três critérios que atuam sempre em conjunto:

- uma fase de negociação de objetivos;
- um compromisso sobre a calendarização da ação;
- os contributos estipulados por cada parte, com vista a concretização dos objetivos (2007: 27-28).

Quando as expetativas dos interessados se verbalizam através de um documento formal e explícito, acompanhado de uma ação planificada, calculada e acertada, é muito natural que se aguace o interesse e se ative um motor importante do processo: a participação. Segundo Bouvier, “la démarche de contractualisation représente un moyen de faire évoluer les pratiques des équipes et de recentrer le travail des établissements”, o autor acrescenta ainda que “le bénéfice du nouveau dispositif est peut-être moins à rechercher dans la conquête effective de la performance que dans la connaissance mutuelle, la réflexion partagée, le travail en équipe et l’adhésion collective, qu’il est propre à susciter

(...) il doit permettre la mise en place d'une dynamique participative" (2010: 154 e 157). No caso da comunidade educativa, as suas atenções e motivações assumem logo um rumo mais concreto e empenhado quando os objetivos, consagrados em sede de negociação, envolvem os responsáveis pela administração escolar e recomfortam o reforço da sua autonomia.

1.2. O período da negociação

Em teoria, no período de gestação do contrato de ação pública, mais do que nunca, deve reinar o princípio da confiança, muito do seu sucesso repousa numa relação positiva e aberta e numa comunhão de esforços entre as partes contratantes. Esta negociação arvora um caráter tripartido:

“(...) a) représentative, (...) garantie par la présence des élus locaux face à l'État; b) participative, en incluant dans le cercle des partenaires (...); c) mais aussi cautionnée par le savoir, c'est-à-dire faisant place à des expertises, qui peuvent être plurielles et contradictoires tout en participant du même registre de la compétence technique ou scientifique. (...) c'est cette relation trilogique nouvelle qui est censée assurer la plénitude de la “bonne négociation”.” (Gaudin, 2007: 205)

A negociação representa uma das fases estratégicas da contratualização, é a “solution qui garantit les meilleures chances de solidité dans le futur”, já que uma negociação conseguida “engage les deux parties à maintenir ensuite le statu quo” (Enlart, 2010: 308).

O processo da contratualização fomenta, por um lado, uma “recentralização das funções estratégicas para os departamentos centrais”; e em simultâneo, por outro lado, pela autonomia explícita, conferida ao agente contratualizado na execução de competências devidamente discriminadas, “descentraliza a responsabilidade pelos resultados contratualizados da ação pública” (Lopes, 2012: 73). Há uma repartição das funções: as do foro estratégico, de mais largo alcance, ao cargo do centro político; e as da gestão a curto ou médio prazo, ao cargo da escola. O Estado não desaparece, mas retrai-se para outro plano e dá asas à capacidade das escolas e dos agentes que dela fazem parte para se autogovernarem.

No contrato, ficam lavrados preto no branco os compromissos comuns, que à partida não têm sempre de ser análogos e que, para se ajustarem uns aos outros, vão naturalmente encetar um diálogo estreito e um acompanhamento ponderado entre os dois

contratantes, o estabelecimento de ensino e a tutela, conduzindo a uma “propédeutique de l'acculturation au pilotage stratégique” (Gaudemar, 2004, cit. Bouvier, 2012: 325). De igual forma, esta analogia também não está presente em todas as escolas, os contextos educativos são demasiado heterogêneos e específicos para haver uma correspondência total, por isso o contrato funciona quase como um documento de identificação pessoal próprio, neste caso coletivo.

Na opinião de Gaudin, “(...) les contrats de politiques publiques apparaissent très utilitaristes, d'esprit pragmatique et d'ambition opérationnelle”, simbolizam muito mais um compromisso ético do Estado do que uma sujeição jurídico-administrativa (2007: 56). Há uma renovação funcional, “l'État dirigiste est dès lors censé faire place à un État activiste ou coordonnateur, menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence” (Lascoumes e Le Galès, 2012: 107). Duterq corrobora esta opinião sobre uma tutela recetiva em termos de organização escolar ao reconhecer um leque de três vantagens que conduzem à contratualização da autonomia por parte do estabelecimento de ensino:

- uma flexibilidade da ação pública, uma adaptação mais calibrada aos constrangimentos locais e temporais;
- o desenvolvimento da participação;
- o início da gestão pelos resultados (procura da eficácia) e do desenvolvimento da avaliação (*ibidem*, 2005: 38).

No último benefício apontado reside outro ângulo importante no fenómeno da contratualização, uma nova exigência, reflexo de um controlo subsequente: a prestação de contas. Para a escola, significa “dar-se conta e dar-se a conhecer” (Roullier cit. por Formosinho, 2010: 73). A ideia é que “tout contractant peut être tenu pour responsable de ses actes et de leurs résultats (...) Il aura à présenter ses choix et à les justifier” (Bouvier, 2012: 281-282), segundo uma lógica de responsabilidade.

1.3. A prestação de contas

Uma margem maior de autonomia requer como reverso da medalha uma maior responsabilização, bem como um feed-back à administração e à comunidade sobre a sua gestão:

“Do lado da administração, a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão direta e centralizada pela regulação (...). Do lado da comunidade, a prestação de contas fornece a informação necessária aos atores sociais (...).” (Fernandes in Formosinho et al, 2010: 20)

O decreto-lei nº75/2008, de 22 de abril, sobre o regime de autonomia, administração e gestão das escolas, define que ela se processe auxiliando-se de três documentos: o relatório anual de atividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação (art. 9, nº 2). Segundo Bouvier, “les obligations de résultats sont ainsi quantifiées et encadrées (...) émerge ainsi une obligation de résultats (accountability) d’origine anglo-saxonne où des repères d’évaluation comparative (benchmarking) et de “bonnes pratiques” transforment durablement les conceptions du pilotage des systèmes d’éducation” (2010: 155).

1.3.1. A avaliação interna e externa

Quando ambiciona formalizar a sua autonomia, além dos mecanismos de prestação de contas ao cuidado da administração central, outro dos requisitos com o qual a escola deve contar diz respeito à avaliação interna: “proceder à sua diagnose e, face aos resultados desta, gizar estratégias de desenvolvimento organizacional” (Formosinho, 2010: 20). O contrato não é um texto trivial, uma reflexão reducionista em relação a uma realidade muito mais abrangente, mas sim o produto de um trabalho que advém de um processo evolutivo e avaliativo, “que vai da auto-avaliação à redação, análise, reformulação e negociação da proposta para um contrato de autonomia” (*ibidem*: 54).

A par destas práticas, a realização de uma avaliação externa da escola constitui igualmente condição prévia para a apresentação de uma proposta de contrato de autonomia, com a finalidade “de recolher evidências que permitam identificar pontos fortes e fracos do seu desempenho bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar” (Formosinho, 2010: 37). No dizer deste mesmo autor, são duas as medidas sobre as quais a avaliação externa se concentra:

- a realização de exames nacionais para todos os alunos em ano terminal de ciclo e, ulteriormente, a análise comparada desses dados para recolher indicadores que permitam um melhor conhecimento das escolas, do seu grau de desenvolvimento organizacional e das aprendizagens dos alunos;

- o desenvolvimento de programas de avaliação para comprovar a credibilização do sistema escolar e a governabilidade das escolas (*ibidem*: 20 e 73).

Esta campanha avaliadora, reflexo da prestação de contas no processo de contratualização, fundamenta-se “na necessidade de associar a auto-avaliação e a avaliação externa, justificada com a inconsequência de uma avaliação que, mesmo feita por especialistas externos, pode desimplicar atores pertinentes, deixá-los alheados da informação produzida e fazer desta um adereço desnecessário para a ação” (*ibidem*, 74). É da combinação de ambas que se retiram ensinamentos para a melhoria da escola. Para ultrapassar os obstáculos, é preciso apoiar-se sobre “des indicateurs de résultats précis, de performances et d’impact, de réelles codécisions, des possibilités de régulation efficaces, des contrôles qualité, des autocontrôles” (Bouvier, 2012: 282).

O principal desafio da contratualização e dos seus agentes está em “acquérir une culture du résultat et de la performance et à ajuster leurs modes de travail ou leurs comportements en fonction des nouvelles orientations” (*ibidem*, 2010: 155). Como constataremos na abordagem seguinte deste capítulo sobre o desenvolvimento da governação por contrato em Portugal, no período de preparação do projeto de contratualização da autonomia com o Ministério da Educação, foi notória a capacitação da escola e dos seus atores “para descolarem dos dados da auto-avaliação e avaliação externa e da imagem por elas devolvida, formularem metas de desenvolvimento, operacionalizarem os seus objetivos e determinarem a avaliação da sua consecução” (Formosinho, 2010: 83). Estaremos perante a distância que vai da autonomia decretada a autonomia construída?

Como unidade singular, cada estabelecimento de ensino cinzela o seu próprio contrato, de acordo com as suas próprias características e expressando os passos de uma trajetória muito própria. Apesar de formalmente iguais, os contratos divergem diametralmente no seu conteúdo:

“Cada contrato obedece ao que a escola propõe como o seu projeto e plano de desenvolvimento. Sendo uma iniciativa da escola, o contrato representa a estratégia da escola para utilizar os seus pontos fortes, para ultrapassar os seus pontos fracos usando as oportunidades e evitando as ameaças. Por conseguinte, os contratos são todos diferentes. No aspeto formal, todos os contratos têm que especificar os objetivos, as metas, os recursos distribuídos e as competências específicas atribuídas à escola.” (*ibidem*: 54-55)

Com o progresso da autonomia, o Estado não reconhece apenas às escolas a capacidade de melhor gerir os seus recursos educativos, mas também de fazê-lo de forma consistente com o seu projeto educativo (Formosinho, 2010: 33), “le contrat s’insère dans un tryptique: projet-contrat-évaluation, car il n’y a pas de contrat sans projet préalable ni évaluation postérieure” (Toulemonde, 2004: 11). Portanto, “le projet d’établissement peut constituer un préalable à une contractualisation de l’établissement avec les autorités académiques” (Bouvier, 2010: 152). O projeto educativo é o documento timoneiro da escola, no qual se consignam os valores pelos que a comunidade educativa se pauta e que a escola defende:

“Documento de caráter pedagógico que, elaborado com a participação da comunidade educativa, estabelece a identidade própria de cada escola através da adequação do quadro legal em vigor à sua situação, concreta, apresenta o modelo geral de organização e os objetivos pretendidos pela instituição e, enquanto instrumento de gestão, é ponto de referência orientador na coerência e unidade da ação educativa.” (Costa, 1991: 10)

Também ele, em conjunto com o regulamento interno, o plano anual e plurianual de atividades e o orçamento, integra o espírito que anima o processo de contratualização e todos constroem de mãos dadas a autonomia do estabelecimento escolar. Embora “enquanto a dependência do projeto educativo continuava a fazer parte da definição que é dada na legislação de 1998, o mesmo não acontece com a legislação de 2008, que omite essa referência e valoriza mais a dependência entre autonomia e os procedimentos de auto-avaliação e avaliação externa enquanto instrumentos de prestação de contas” (Barroso, 2011: 38), fruto da influência das tendências do mercado ou quase-mercado da educação na gestão escolar, que privilegiam um controlo a posteriori com resultados quantificados e enquadrados¹⁹.

No entanto, alguns autores identificam uma aparência contratual neste processo de contratualização da autonomia da escola, em linha com os críticos que denunciam uma autonomia decretada, de papel apenas, “parce que les questions centrales d’autonomie des volontés, de réciprocité des prestations et de sanction du non-respect des engagements sont rarement prises en compte” (Lascoumes e Le Galès, 2012: 107).

Como vamos verificar no testemunho de algumas escolas com contrato de autonomia em Portugal, a retórica do Estado dirigista, com um poder de organização e decisão unitário sobre a prestação do serviço público, por mais complacente que pareça nos

diplomas, não cede o seu lugar “à un État activiste ou coordonnateur, menant principalement des actions de mobilisation, d’intégration et de mise en cohérence” (*ibidem*). A autonomia de direito tarda em libertar a autonomia de facto.

2. A governação por contrato em Portugal

Depois de uma fase de conceptualização e respetiva regulamentação da contratualização da autonomia em Portugal, segue-se o período da concretização propriamente dita, da passagem à ação. No âmbito da nossa investigação, julgamos pertinente dedicar esta parte do segundo capítulo ao período de implementação desse projeto num grupo restrito de escolas públicas, as precursoras²⁰, e das etapas que conduziram à sua formalização com a tutela, no intuito de analisarmos aqui o diálogo e os jogos de interesses, fomentados de parte a parte.

Em setembro de 2007, para impulsionar o campo da organização e gestão escolar no sentido da melhoria da qualidade da prestação do serviço público de educação, 22 estabelecimentos de ensino celebraram, com o Ministério da Educação e respetivas Direções-Regionais, um acordo com vista a negociação de determinados objetivos entre ambas as partes e com a garantia de mecanismos de gestão dos meios necessários para a execução das metas concertadas²¹.

Tratando-se de compromissos a definir e negociar, observámos que os procedimentos encetados fomentaram naturalmente um diálogo estreito e um acompanhamento ponderado entre os dois contratantes, o estabelecimento de ensino e a tutela.

Decorridos alguns anos de reflexão, de debate e de regulamentação sobre a autonomia da escola nacional, propomo-nos então abordar as etapas do programa contratualizador. Analisaremos nos parágrafos seguintes o modo como se processa a remodelação da atividade reguladora da ação pública na educação recorrendo ao

¹⁹ O decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho, bem como a portaria nº 265/2012, de 30 de agosto, normativos que surgiram depois dos contratos pioneiros de setembro de 2007, colmatarão essa omissão.

²⁰ Exceptuando o caso anterior da Escola da Ponte (DREN), experiência isolada e atípica, que não se enquadra no espírito destas 22 escolas.

mecanismo do contrato e comentaremos alguns aspetos da autonomia alcançada através do projeto de contratualização, formalizado em 2007 e calendarizado até 2011, embora beneficiando de uma prorrogação prevista de mais um ano.

Em 2007, 22 escolas aceitaram ir a jogo de livre vontade, a convite do Ministério da Educação, 22 estabelecimentos de ensino de norte a sul de Portugal foram os pioneiros, o “pelotão da frente” (Formosinho, 2010: 24)²².

Consideramos pois, de acordo com a conceptualização da contratualização da autonomia que abordámos anteriormente, que este desafio é reformador, posto que “o contrato estimula a ação dos participantes no sentido de alcançar objetivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos”, arroga-se uma maior responsabilização que origina, por lógica, uma prestação de contas, cada escola “determina os aspetos em que quer incidir o seu esforço de melhoria e para cuja superação define objetivos, programa ações e estabelece indicadores para avaliar a sua concretização” (Formosinho, 2010: 34-35 e 26)

Pela primeira vez, é concedido a um punhado de escolas públicas o direito e o dever de desenvolver um plano de gestão próprio, sem a interferência direta dos serviços da administração educacional.

2.1. A ação do GTAE

Em 2006, foi criado o Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE), coordenado por Pedro Guedes de Oliveira, para alinhar os referenciais de auto-avaliação e avaliação externa das escolas²³ e implementar, nesse ano letivo, uma fase piloto, em 24 escolas, seleccionadas entre 136 que já dispunham de processos formais de auto-avaliação²⁴.

²¹ De mencionar que o primeiro contrato de autonomia foi celebrado em 2004, pela Escola da Ponte (contrato nº 511/2005), e que, em 2010, se celebrou mais um contrato de autonomia, com o Agrupamento de Escolas Campo Aberto (igualmente da DREN).

²² Já exceptuamos aqui, como experiência anterior, o contrato de autonomia da Escola da Ponte (contrato nº 511/2005), celebrado em 2004, um caso singular, sem qualquer sequência direta.

²³ A intenção do GTAE, como podemos ler na introdução dos relatórios emitidos, era a de “(...) ouvir e observar cada escola, recolhendo evidências que permitam identificar pontos fortes e fracos no seu desempenho, bem como as oportunidades de desenvolvimento criadas e os constrangimentos a ultrapassar, com vista a ser disponibilizado um conjunto de informações que constitua um instrumento de regulação interna e de prestação de contas sobre a qualidade dos desempenhos escolares, indispensáveis à administração e à sociedade em geral”.

Quadro 2 – Escolas seleccionadas para a avaliação externa (GTAE, 2006)

Direções Regionais	Escolas Secundárias	Agrupamentos	total parcial
DREN	4	4	8
DREC	2	3	5
DRELVT	2	5	7
DRE Alentejo	1	1	2
DRE Algarve	1	1	2
total parcial	10	14	TOTAL 24

O trabalho desta avaliação era proceder à diagnose da escola: recolher evidências/indicadores para reconhecer, numa estrutura de análise SWOT, os pontos fortes e superar os pontos fracos, utilizando as oportunidades de desenvolvimento e desviando as ameaças. Foi com este objetivo que o GTAE apresentou aos representantes de cada estabelecimento de ensino seleccionado um quadro de referência de avaliação com cinco domínios chaves: os resultados, a prestação do serviço educativo, a organização e gestão escolar, a liderança e a capacidade de auto-regulação e progresso da escola.

De acordo com o coordenador deste grupo de trabalho de avaliação das escolas, as escolas alcançaram os melhores resultados no domínio da liderança e os piores no dos resultados, sendo que a escala de avaliação abrangia quatro níveis: muito bom, bom, suficiente e insuficiente. Lopes sintetiza-nos a classificação obtida pelo conjunto das escolas por domínio chave:

“(…) verificamos que 16 (67%) estabelecimentos de ensino tiveram pelo menos *Bom* a todos os domínios, sobressaindo deste grupo 6 (25%) estabelecimentos que tiveram mais *Muito Bons* do que *Bons* (havendo mesmo uma escola que teve *Muito Bom* a todos os domínios). Dos 8 (33%) estabelecimentos que tiveram suficiente em qualquer um dos domínios, podemos dividi-los em dois grupos: 4 que tiveram maioria de *Suficientes* no conjunto dos 5 domínios e os outros 4 estabelecimentos que só tiveram 1 *Suficiente* (dois também tiveram um *Muito Bom*).” (2012: 167)

Em realidade, a avaliação estabelecia a pedra angular desta campanha, o gatilho que desencadeia todo o processo. Draelants e Dumay afirmam que esta noção, quer na sua vertente externa, quer também na sua vertente interna, é crucial posto que funciona como um espelho para o estabelecimento:

“Les promoteurs des dispositifs d’évaluation externe des établissements placent leurs espoirs dans l’idée que, informés par les évaluations de leurs résultats, les chefs d’établissement et les équipes enseignantes pourraient être amenées à rechercher une plus grande cohérence entre les images projetées et la réalité organisationnelle interne, qui se formalise sous l’appellation d’“effet miroir”. Le principe consiste à confronter les

²⁴ A Lei nº31/2002 estipulou que as escolas deveriam desenvolver um processo de auto-avaliação.

enseignants et les cadres scolaires au résultats de leurs actions dans l'intention de stimuler chez eux une prise de conscience et une modification comportementale spontanée si ces résultats ne correspondent pas à l'image qu'ils ont d'eux-mêmes où qu'ils souhaitent projeter." (2011: 72)

Esta imagem funcionaria como um exemplo de emulação para os agentes educativos no sentido de confirmar o reflexo que têm de eles próprios ou que ambicionam ter de eles próprios. Em 2007, as conclusões finais deste grupo de trabalho passam a enquadrar os princípios de responsabilidade da Inspeção-Geral de Educação que prevê, a partir deles, avaliar todas as escolas públicas portuguesas no espaço de três anos.

2.2. A ação do GTPDAE

Em consonância com as diretrizes do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado em 2006, para descongestionar a máquina central²⁵ e delegar as suas competências, o Ministério da Educação convidou as 24 escolas a elaborarem um projeto de melhoria com vista a um futuro contrato-programa de autonomia²⁶, a estabelecer “em regime de experiência pedagógica”, como referido no primeiro ponto da portaria nº 1260/2007.

Criado no mesmo ano, o Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas (GTPDAE), coordenado por João Formosinho, cuja missão era, além de realocar as competências da tutela a nível institucional e fomentar o reforço da autonomia, coordenar a etapa posterior à avaliação externa. É neste sentido que o GTPDAE definiu as dimensões do serviço público de educação²⁷ e certificou três níveis de autonomia:

- um nível base: quadro alargado de competências de todas as unidades organizacionais escolares;
- um nível um: quadro de competências para as escolas que garantam padrões de qualidade, comprovada por avaliação interna e externa, e se candidatem a um contrato de autonomia;

²⁵ Denis Meuret alude a “un desserrement du corset national” (2007: 137).

²⁶ Entretanto, duas escolas desistiram por não verem satisfeitas as suas ambições.

²⁷ Sendo elas cinco: o acesso à escola, o sucesso dos alunos, os cuidados de apoio e guarda, a participação interna e externa e a formação para a cidadania (2010: 39).

- e um nível dois: para as escolas que garantam, para além das competências de nível um, “especialização bastante para a auto-responsabilização e auto-monitorização”²⁸.

Salientamos que os níveis um e dois não são sequenciais, tanto um como o outro podem ser contratualizados, afastando-se do estudo de Barroso²⁹ e do decreto-lei nº 115-A/98, nos quais o dispositivo da avaliação só era mobilizado na transição dos contratos da primeira fase para a segunda fase de um maior aprofundamento das competências incumbidas aos estabelecimentos de ensino (Formosinho, 2010: 39).

Um dos encargos do grupo foi esboçar uma proposta de contrato³⁰, tomando em linha de conta a avaliação interna e externa, para auxiliar o trabalho das escolas. De janeiro a junho de 2007, as audições prévias com as 24 escolas serviram para cotejar uma série de acertos: apresentar sugestões; aferir compromissos e sustentabilidades programáticas; e, no final, acordar objetivos gerais. A partir de junho, cada escola e a sua respetiva Direção-Regional concertaram os objetivos operacionais e conferiram os compromissos entre ambas com a finalidade de elaborar a versão final do contrato.

Como cada escola é uma realidade única em si, genuína e ímpar, não há dois contratos iguais, cada um deve especificar objetivos, metas, recursos e competências originais e próprios. Nem todas as escolas se encontram no mesmo nível de desenvolvimento e nem todas são confrontadas com os mesmos problemas e circunstâncias, por essa razão, o contrato deve contemplar essa diversidade.

2.3. Assimetrias contratuais

Uniformes quanto à sua estruturação, os contratos perfilham uma determinada matriz: com preâmbulo, objetivos gerais e operacionais, competências e compromissos da escola e do Ministério da Educação. Mas já não verificamos esta homogeneidade de redação quanto ao desenvolvimento e conteúdo de cada um.

Entre os vários objetivos gerais mais frequentemente apontados, encontramos dificuldades que afetam diretamente os alunos: por um lado, o combate ao insucesso e abandono escolar e, por outro lado, o investimento qualitativo nas disciplinas estruturantes

²⁸ Cada um destes três níveis abrange cinco áreas, plasmadas no nº 3 do art. 5 da Portaria 1260/2007: a organização pedagógica, a organização curricular, os recursos humanos, a ação social escolar e a gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

²⁹ BARROSO, João (1996), *Autonomia e Gestão das Escolas*, Lisboa: Ministério da Educação.

de Língua Portuguesa e Matemática. Ao nível da organização nos e entre os diferentes órgãos de coordenação pedagógica da escola, surge também como preocupação recorrente: reorganizar e reforçar estruturas de gestão para garantir a correta circulação de informação e coordenação.

No que diz respeito ao relatório da comissão responsável da avaliação externa, salientamos que um dos pontos fracos ou debilidades mais vezes diagnosticado é a quase ausência de intervenção, empenho e motivação da gestão intermédia. Quanto aos pontos fortes, a liderança determinada, eficiente e inovadora dos membros do conselho executivo sobressai na quase unanimidade.

Entre junho e setembro de 2007, procedeu-se ao chamado período do regateio³¹, “tratamento mais fino das questões, esforço de objetivação” (Lopes, 2012: 193 e 196). Para fechar o contrato e contornar os fortes constrangimentos de enquadramento legal e contabilidade pública que surgiram perante as solicitações da maioria dos estabelecimentos de ensino, foi necessário um perseverante trabalho técnico que encontrasse soluções viáveis.

Quanto à sua duração, o contrato é quadrienal, de 2007/2008 a 2010/2011 e, completado o primeiro quadriénio, o procedimento de prorrogação/renovação poderia ser acionado por disposição unilateral da administração central. Para além da arbitragem, a Portaria nº 1260/2007 determina outro dispositivo de regulação: a Comissão de Acompanhamento Nacional, à qual cabe proceder à avaliação anual dos resultados dos contratos de autonomia.

As competências reconhecidas às escolas distribuem-se por várias áreas, como a organização pedagógica, a gestão curricular e de recursos humanos, a ação social escolar e a gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Contudo, cabe-nos sublinhar que a maior parte das competências inscritas nos acordos celebrados em 2007 não necessitaria de ser contratualizada por serem já de âmbito geral e fazerem parte da prática cotidiana das escolas, do supramencionado nível base, não carecendo de um processo de contratualização. Tais competências vêm hoje anuídas no decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho.

³⁰ De acordo com as linhas gerais consignadas na matriz em anexo à Portaria nº 1260/2007.

³¹ Foram seis os principais objetos de negociação: o serviço público a prestar pela escola (acesso e sucesso), os recursos materiais, os recursos humanos, as competências relativas ao recrutamento de docentes, a gestão financeira e a organização pedagógica (Lopes, 2012: 197-202).

Os compromissos das escolas centram-se em dois pontos: na gestão curricular e organização pedagógica e na gestão patrimonial, administrativa e financeira. Tais compromissos materializam-se através do desenvolvimento de procedimentos de auto-avaliação e supervisão da prestação do serviço educativo, oferecendo e fomentando instrumentos de correção e melhoria.

Contudo, no que diz respeito aos compromissos do Ministério da Educação, através da respetiva DRE, os recursos prestados representaram um contributo pouco significativo e moderado para a intencionalidade de um reforço substantivo na capacidade de ação dos estabelecimentos de ensino, ficando muito aquém das propostas das escolas (Lopes, 2012: 213-215).

Trata-se de uma autonomia soft, bem modesta aos olhos de quem a reivindicava. Parece faltar convicção a este processo de contratualização, no qual predomina um caráter politicamente simbólico:

“La contractualisation est une démarche exigeante qui ne se conçoit pas sans convictions, sans éthique, sans adhésion à des valeurs.” (Moreau, 2006, cit. Bouvier, 2012: 334-335)

Lopes esboça três aspetos importantes observados no decurso do período de contratualização levado a cabo em 2007:

- a exclusão da parceria da autarquia ou de quaisquer outros stakeholders na definição do problema (contrato trilateral/multilateral para bilateral);
- a construção do acordo com o apoio de atores vindos de fora da administração educativa, elementos externos, peritos independentes e académicos conceituados, mais isentos e aptos a desenvolverem uma mediação entre a administração central e as organizações escolares e não imporem uma ação hierárquica;
- e, na fase do regateio, uma dimensão estratégica, o regresso da autoridade administrativa, através das equipas multidisciplinares e dos diretores regionais de educação que afinam, tais quais uns corretores de valores, baloiçando entre constrangimentos e oportunidades concedidas, o governo do compromisso, a negociação dos contributos/concessões de cada um dos parceiros (2012: 220-222).

2.4. Primeiro ano de governação

Após o primeiro ano de governação por contrato na DREN³², Formosinho traça uma análise, afirmando que a autonomia decretada ficou aquém, as concretizações e as conquistas são parcas face às elevadas expetativas dos gestores e suas organizações. Transcrevemos aqui alguns dos testemunhos e frustrações dos responsáveis e agentes educativos envolvidos no processo, que julgámos pertinentes e bem elucidativas e que sintetizam uma impressão claramente disfórica sobre a autonomia contratualizada em setembro de 2007:

- “uma sistematização daquilo que a escola já realizava”;
- “a concretização de um anseio: sempre ansiamos, sempre quisemos”;
- “faz a escola despertar da ilusão de que tudo o que fazia era bem feito, vinculando-a mais, pedindo maior intervenção, maior responsabilização de todos”;
- “deu-se um passo (...), abriu-se uma porta que a administração está sempre a querer manter fechada a sete chaves. (...) a autonomia em si mesma é uma ideia boa”;
- “o contrato são resultados. É os resultados, é o abandono, é o insucesso”;
- “víamos o contrato como uma possibilidade de sermos verdadeiramente mais autónomos, a nível da gestão dos recursos, do currículo, do tempo, da própria organização. (...) Nós queríamos mais responsabilidades. Não nos deram essas responsabilidades. Ficou um bocado aquém das nossas expetativas”;
- “inicialmente, tínhamos muitas expetativas relativamente ao projeto. A escola tinha esperança (...) e depois viemos a verificar que não era assim tão linear e tivemos alguma desilusão (...)”;
- “isto é uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma”;
- “a designação dos coordenadores de departamento foi percebida como um ganho que passou por não ser, porque, passado um ano, já todas as escolas tinham que o fazer (...) há aspetos que estão no contrato de autonomia que já não tem sentido estarem”;
- “não há gestão de recursos humanos quando nós temos que ter todos os recursos humanos que estão cá colocados, sirvam ou não sirvam à organização”;
- “nem mudou a forma como gerimos a escola, nem mudou a forma como nós organizamos a escola”;

- “não vejo, de facto, nenhuma alteração substancial na escola, ou visível, em resultado do contrato de autonomia”;

- “assumimos os compromissos que normalmente fazíamos. Para nós, foi muito fácil assinar (...) não vem afetar, nem enriquecer, nem ajudar eventualmente. Poderá ajudar se nos der mais liberdade”;

- “a escola não criou esse objetivo. Esse objetivo era obrigatório no contrato de autonomia. Dá até a ideia de que os contratos já estariam cozinhados”;

- “uma imagem de charme, uma imagem de marketing: temos aqui x escolas com que a tutela entendeu celebrar um contrato de autonomia. Mesmo que esses contratos de autonomia não sirvam para muito. Porque estamos a falar de escolas selecionadas, escolas com [poucos?] problemas, escolas se calhar com boas práticas, (...)” (2010: 121-145).

Outro exemplo vem-nos da já extinta Direção Regional de Educação de Lisboa (DREL). Carvalha defende, com base na análise do contrato de autonomia no Agrupamento de Escolas da Charneca da Caparica, que “o normativo foi indutor de expetativas elevadas quanto à sua potencialidade”. Segundo esta investigadora, existiram três constrangimentos para uma verdadeira afirmação da autonomia da escola:

- na área administrativa, o recrutamento dos seus recursos humanos;
- na área pedagógica, a introdução de alterações no modelo curricular;
- e na área financeira, as limitações ao uso das verbas decorrentes da racionalização e reorganização dos recursos (2009: 5).

Em nossa opinião, alentada também pelo apoio de vários investigadores, as críticas esfriaram o clima de entusiasmo que envolveu a implementação do contrato de autonomia em Portugal em 2007. As condições consentidas ofuscaram muitas pretensões, visões e liberdades idealizadas para o bem da nossa escola e deram origem a um contrato quase contrato, que não supriu as aspirações dos seus pretendentes.

Olhando para as experiências vivenciadas noutros países, constatámos que Portugal atravessa de facto um percurso singular em termos de políticas de autonomia e avaliação da escola, mas que não aproveita todos os seus cantos e recantos.

No exame comparativo da Eurydice sobre a autonomia das escolas na Europa, conclui-se que as diversas políticas alteraram as estruturas organizacionais e que o

³² Recorrendo a contactos individuais, visitas às escolas, conversas informais, análise documental e

parâmetro da autonomia se transformou num instrumento educativo de sobeja importância na procura da qualidade (2007: 45), apesar de continuar limitada no caso português. É na continuidade desta reflexão que Barroso nos interpela quando defende a autonomia construída, produto *sui generis* de cada escola, em clara oposição à autonomia decretada. Nesse sentido, o contrato de autonomia emergiu como a salutar miragem de uma emancipação para o estabelecimento de ensino, uma ilusão cobiçada pelos seus destinatários que poderiam autogovernarem-se com a sua ajuda. No entanto, já evidenciámos anteriormente que a ilusão se transformou em desilusão, que o clima de euforia deu lugar à disforia. Mais parece que o documento revestiu um valor simbólico e psicológico, característica dos “*établissements étalons*”:

“*établissements vitrines et à ériger en modèles à suivre ces établissements très performants. On reconnaît là le principe du benchmarking qui vise à l’identification et à la diffusion des “bonnes pratiques”. Une méthode d’ingénierie éducative assez proche est au coeur du courant de recherche dit de “l’école efficace” (School Effectiveness Research).*” (Draelants e Dumay, 2011: 76-77)

Corroboramos ainda Gaudin quando se refere ao facto de estas montras não lograrem posteriormente um eco satisfatório e visível, de não serem operacionalizadas de forma sustentável por parte da tutela:

“Les “effets vitrines”, les démarches novatrices, les expérimentations imaginatives sont certes très valorisées dans l’action publique contemporaine, mais le suivi et la continuité des opérations sont trop oubliés.” (2007: 90)

Existe uma força hierárquica que perverte a iniciativa, por desconfiança ou insegurança, esvaziando de suporte a experiência em ação. No fundo, é a distância que vai da teoria à praxis, do decretado ao construído, que não se anula e, pelo contrário, boicota todo o processo:

“Si la contractualisation produit dans son principe un effet d’annonce, elle s’avère, en conclusion, très structurée par des hiérarchies classiques de moyens, par des dissymétries dans les pouvoirs d’initiative et des formes insidieuses de construction de l’interlocuteur.” (*ibidem*: 48)

Em Portugal, o ponto de equilíbrio, que Bouvier verbaliza como sendo o “compromis entre des visions centralisées autoritaires et des options décentralisées participatives des politiques publiques” (2012: 283), não foi conquistado aquando da contratualização operada em 2007. A cruzada pela autonomia deu um passo notável, porém

entrevistas junto das oito escolas secundárias e agrupamentos de escolas da DREN.

faltam-lhe mais episódios. Segundo Silva, ela “só será alcançada com um novo paradigma que assente na redução drástica das competências do ME, reconfigurado para o exercício do planeamento, da inspeção e, eventualmente, da avaliação do sistema, e com um crescente protagonismo das autarquias locais” (2011: 81). Talvez seja este o segredo do negócio e o próximo destino da autonomia da nossa escola porque, na verdade, “la contractualisation participe encore trop souvent d’une gouvernance peu démocratique” (Gaudin, 2007: 250).

Capítulo III: O processo da tomada de decisão

Na base da conquista do processo de contratualização da autonomia por parte de algumas escolas públicas em 2007, delineado no capítulo anterior, está uma postura proativa inequívoca das mesmas, que reagiram perante o apelo da tutela e decidiram tomar essa iniciativa, rumando num novo sentido. Responderam a este repto desafiante e inspirador em nome dos princípios e valores que já animavam essas escolas. Porque foram convocadas, porque foram escrutinadas, porque foram eleitas entre muitas, demonstram portanto um sinal de preferência, de singularidade. Algo as distingue.

No fundo, parecem representar a nata do sistema educativo, aquilo que há de melhor e se valoriza mais num estabelecimento de ensino, as suas capacidades de organização e gestão do serviço prestado à comunidade. Este núcleo de escolas decide dar um passo em frente e legitimar os procedimentos que fizerem delas um exemplo de boas práticas aos olhos da tutela, que esta vai premiar e incentivar através do contrato de autonomia, facultando-lhe um enquadramento mais eficaz e equitativo.

Já que estamos perante uma condução reconhecidamente eficiente, na qual a tomada de decisão é distinta e inovadora, interessa-nos observar como se tomam as decisões numa escola com contrato de autonomia, em que se sustentam os atores do processo e quais são os elementos preponderantes para elaborar as suas estratégias de ação.

Nesta parte da investigação, importa-nos clarificar o conceito da tomada de decisão, as etapas ou fases do seu processo, os diferentes níveis que o operacionalizam e, finalmente, a forma como ele se equaciona especificamente nas organizações educativas.

1. Clarificação do conceito

É reconhecida a sobeja importância que revestem as performances no quotidiano de uma organização, daí que as atenções do(s) decisor(es) se concentrem na maximização dos interesses da sua instituição e, para consegui-la, nas decisões certas que potenciem o(s)

melhor(es) resultado(s). Na terceira parte do nosso trabalho de investigação, colocaremos em foco alguns dos mais destacados aspetos de todo o processo que leva à tomada de decisão, tida nestes propósitos como a essência da destreza gerencial, os ventos que permitem ao leme rumar na direção correta. De facto, uma das responsabilidades fundamentais que cabe a qualquer gestor, seja de que âmbito for, será eleger ou decidir a melhor alternativa num contexto de tempo e espaço que lhe são proporcionados. O sucesso organizacional repousa pois na opção pelo melhor caminho, *the one best way*, parafraseando os já propalados princípios taylorianos, que todos os decisores almejam concretizar nas suas tarefas.

A decisão é um elemento que faz parte do nosso dia-a-dia, integra a nossa rotina desde o ato mais insignificante ao mais exigente. Frequentemente e perante diversos âmbitos e circunstâncias, somos levados a resolver, deliberar e escolher uma ação para solucionar um problema, quer individualmente quer em grupo/organização. Esta solução reveste o que podemos apelidar de facetas ecléticas, seja racional ou emotiva, de feição simples ou complexa ou ainda ponderada ou célere; ela de facto representa uma atitude para responder a um determinado obstáculo ou situação que precisa ser ultrapassado. A decisão procura restaurar o equilíbrio perdido, o que nem sempre corresponde a regressar ao status quo anterior, não raras vezes instaura-se uma nova ordem, uma mudança. Essa missão que está inerente no processo de tomada de decisão acarreta sempre uma grande envolvimento e até responsabilidade, “nada é mais difícil de executar, mais duvidoso de ter êxito ou mais perigoso de manejar do que dar início a uma nova ordem das coisas”, professava Maquiavel na educação do seu jovem príncipe cerca de cinco séculos atrás.

Embora a decisão reproduza o rosto e o cálculo daqueles que a determinaram, não representa uma unidade em absoluto, como nos refere Winterfeldt, pode denunciar pontos de vista heterogêneos e refletir vários prismas, “(...) as a problem or an opportunity, as a strategic choice or a tactical move, as an approach to balance multiple objectives, or as a means to meet a specific goal” (2001: 261).

De notar ainda que reencontramos essa latente heterogeneidade no facto de ciências de distintos quadrantes concorrerem para explicitar o processo da tomada de decisão, “behavioral disciplines include anthropology, law, philosophy, political science, psychology, social psychology, and sociology. Scientific disciplines include computer science, decision analysis, economics, engineering, the hard sciences (e.g., biology,

chemistry, physics), management science/operations research, mathematics, and statistics” (Turban et al., 2007: 49). Á primeira abordagem portanto, este campo de investigação parece abranger uma amplitude de conceitos e paradigmas fruto de várias aportações, uma transdisciplinaridade, o que desacredita por isso o juízo vindo do senso comum que encarava a decisão como o resultado de uma simples demonstração de talento, mero misto de inteligência e intuição, ou por outras palavras, de arte e engenho.

Quando o processo da tomada de decisão na esfera da gestão de uma escola com contrato de autonomia despertou o nosso interesse, considerámo-lo a priori uma peça fundamental do xadrez em questão. Em boa razão, porque o que levou e permitiu a esse pelotão de escolas reivindicar mais autodeterminação e a gestão responsável das suas expetativas, assentou na força e pertinência de decisão das mesmas, naquilo que lhes possibilitou afirmarem-se enquanto escolas com iniciativa, proativas, motivadas para o desafio e capazes de superar os obstáculos, já que cada escola discriminou “(...) os aspetos em que quer incidir o seu esforço de melhoria e para cuja superação define objetivos, programa ações e estabelece indicadores para avaliar a sua concretização” (Formosinho, 2010: 26). Essa capacidade de agir, esse zelo pouco vulgar envolve um processo de tomada de decisão bem cimentado e, porque não, algo arrojado, para além de um projeto educativo sólido e com uma visão clara. Segundo Donnelly et al., a decisão é muito mais do que uma formalidade, trata-se de um processo interativo e dinâmico que não representa um fim em si, mas sim um meio para atingir um fim (2000: 121), uma estratégia digamos, que abarca mais ou menos recursos, dentro de um leque mais ou menos amplo de riscos, mas que aspira a um determinado resultado ou efeito.

Com o objetivo de esclarecermos esta problemática e sustentados numa variada bibliografia, verificámos que ao processo da tomada de decisão encontram-se intrinsecamente apostos múltiplos aspetos e fatores, alicerçados em modelos e quadros teóricos referenciais que devem ser tidos em linha de conta por quem aborda o estudo de qualquer organização e a lógica decisória que a assiste. O dito processo dinâmico que referenciávamos anteriormente, longe de circunscrever-se a um ato isolado, ocorre na sequência de uma história que o clarifica. Para Winterfeldt, os elementos preponderantes na tomada de decisão resumem-se a quatro: “the decision maker, the stakeholders, the decision alternatives, and the decision objectives” (2001: 261). Voluntária ou inconscientemente, este quarteto privilegiado está debaixo do jugo de informações vindas

quer do meio envolvente (nível externo: económico, político, sociocultural e normativo) quer do seio da própria organização (nível interno: estrutura, planeamento, controlo e lobbying), influenciando o produto final. Tanto o(s) decisor(es) como as partes interessadas podem ser um indivíduo, um grupo ou, inclusive, uma organização.

Ainda no dizer do último autor, o(s) decisor(es) controla(m) o processo de escolha entre um conjunto de alternativas, bem como se submete(m) a uma hierarquia de influências que vai desde os especialistas aos líderes intermédios e de topo. As partes interessadas representam todos aqueles que são afetados ou estão interessados na decisão e devem fazer parte do seu processo de construção porque podem influenciá-lo sob diversos ângulos. O(s) decisor(es) controla(m) as opções de escolha e, por sua vez, são as opções de escolha que ordenam as consequências importantes que recaem sobre as partes interessadas. Por último, no que toca aos objetivos, estes definem os valores que norteiam a ação do(s) decisor(es) e, frequentemente, são conflituosos entre si na procura da decisão (2001: 261-263).

De seguida, centrar-nos-emos nos principais pontos teóricos que marcam, na nossa opinião, o processo da tomada de decisão numa organização: as etapas, os níveis e os modelos. Não querendo fazer destes elementos a sinopse rígida e exaustiva que esgota este conceito, são decerto o seu núcleo duro. Por fim, aplicaremos algumas destas noções no nosso terreno próprio de investigação, a organização educativa, para contextualizarmos as suas implicações no quotidiano da escola e, se possível, depreendermos como se formula no quadro da gestão e administração escolar.

2. Etapas do processo da tomada de decisão

Enquanto processo complexo e interdisciplinar, como vimos precedentemente, a tomada de decisão integra um conjunto de etapas ou fases cuja finalidade é otimizar as expetativas da organização. São muitos os teóricos que as enumeraram sob a forma de um esquema-síntese, contudo o precursor terá sido Simon³³, que contabiliza três tempos, a saber:

³³ Trata-se de um autor fundamental em matéria de teoria da decisão, Herbert Simon (1916-2001) foi um economista, galardoado com o premio nobel em 1978 pelo seu trabalho pioneiro em termos do processo de tomada de decisões dentro de organizações económicas.

“(...) three major phases: intelligence, design, and choice. (...) The decision-making process starts with the intelligence phase; in this phase, the decision maker examines reality and identifies and defines the problem. (...) In the design phase, a model that represents the system is constructed. This is done by making assumptions that simplify reality and writing down the relationships among all the variables. The model is then validated, and criteria are determinate in a principle of choice for evaluation of the alternatives courses of action that are identified. Often, the process of model development identifies alternative solutions and vice versa. The choice phase includes selection of a proposed solution to the model.” (Turban et al., 2007: 53)

Passando a explicitar a repartição de Simon, a primeira etapa do processo consiste numa atividade de exploração da realidade para identificar e descrever as situações problemáticas. Reveste uma sobeja importância dado que da correta averiguação do problema dependerá a adequação ou não da resolução. No fundo, representa o ponto de partida do edifício, o seu alicerce, que tem de ser bem clarificado sob pena de minar o processo desde o início e manobrar em vão porque as premissas já estão enviesadas na sua base. É claro que existe um conjunto de condicionantes, de ordem objetiva e também subjetiva, que podem vir a deturpar o processo da identificação, para não gorá-lo elas têm de ser minimizadas ou mesmo eliminadas para encontrar bases sólidas.

A fase seguinte, a da conceção, tem por objetivo esboçar hipóteses de ação, inventando-as, examinando-as e desenvolvendo-as. Posto que a intenção fundamental do(s) decisor(es) é a de escolher um caminho que potencie os melhores resultados possíveis à organização, haverá que elencar uma série de hipóteses e compará-las entre si. Existem diversos fatores que influenciam o processo da conceção, como sendo os perigos e os benefícios, no fundo a qualidade dos resultados em causa, que cada proposta de solução pode despoletar. Após um levantamento afincado e fundamentado das alternativas, o grau de eficácia e eficiência de cada uma é medido através da comparação entre elas.

A terceira etapa apontada por Simon traduz-se numa atividade de escolha, elegendo uma ação de entre as várias opções viáveis. É o momento primordial do processo da tomada de decisão, a chave do sucesso ou do fracasso. Aqui culmina todo o esforço anterior, desde o passo da identificação do problema ao esboço e comparação das várias hipóteses. O funil vai estreitando até desembocar na suposta solução mais adequada ao(s) objetivo(s) da organização, o que não implica contudo que esta corresponda liminarmente ao êxito garantido, deve ainda prestar provas e verificar se foi a alternativa mais adequada à resolução do problema em análise

Cada um destes passos, com as suas diferentes especificidades, exige por parte do(s) decisor(es) que lhe dedique(m) um lapso de tempo variável e até subjetivo. No

entanto, salientamos que esta sequência não é de todo hermética a fatores contingentes, não corresponde a um circuito fechado em si e para si, estéril aos imprevistos e aos incidentes. Por isso, outros estudos subdividem-na mais ainda e pormenorizam outras operações no processo da tomada de decisão. Portanto, a quantificação das etapas não é relevante quanto a nós, já que demonstra alguma flexibilidade, consoante a situação concreta a resolver. Aquilo que mais nos importa entender por ora é a percepção da dinâmica do processo no seu todo. Posteriormente, Simon ainda acresceu ao seu modelo racional da tomada de decisão uma quarta fase, tornando-o mais conciso e completo, a da implementação:

“This solution is tested to determinate its viability. When the proposed solution seems reasonable, we are ready for the last phase: implementation of the decision (...). Successful implementation results in solving the real problem. Failure leads to a return to an earlier phase of the process. In fact, we can return to an earlier phase during any of the latter three phases” (Turban et al., 2007: 53)

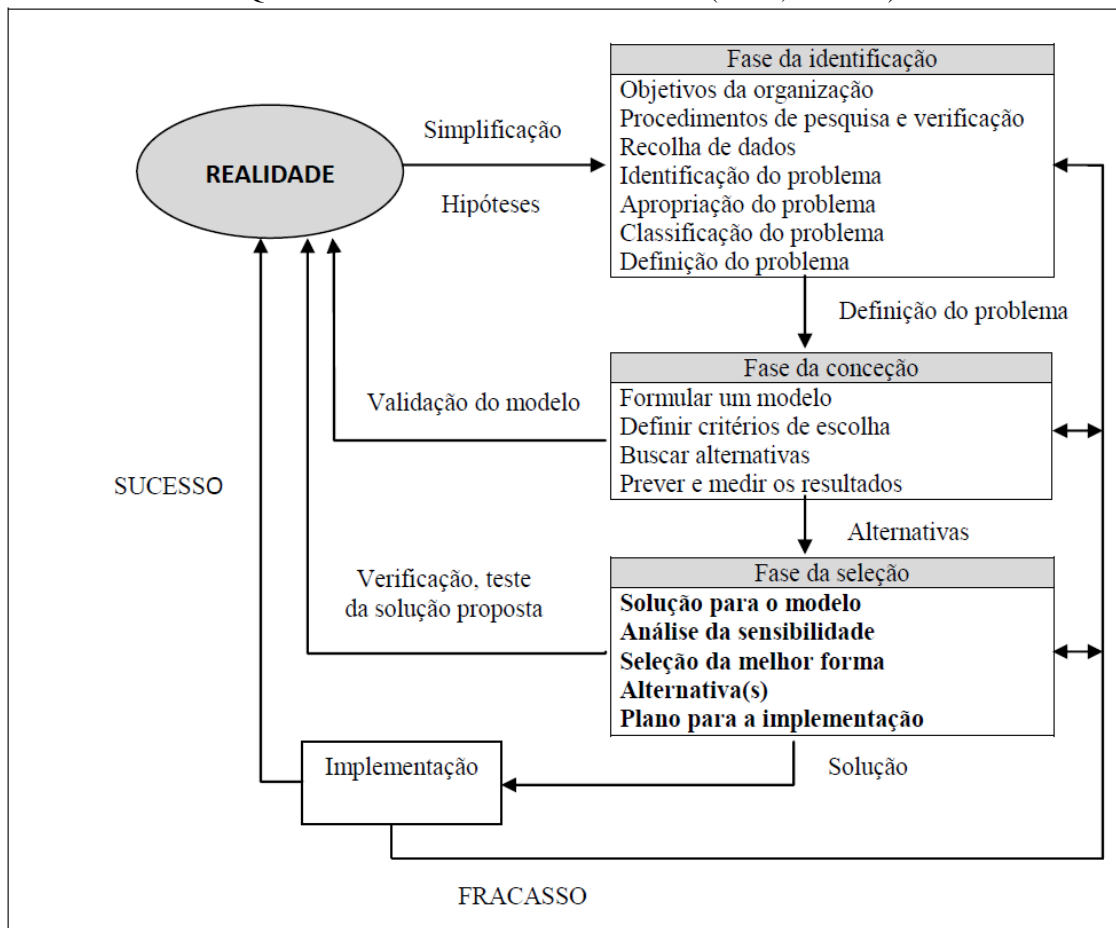
Visa executar, pôr em prática a solução apontada como a mais favorável à prossecução dos objetivos pretendidos. É através do retorno desta transposição no espaço concreto que vislumbramos o grau de eficácia e eficiência da decisão, se foi ou não foi acertada quanto a resolução do(s) problema(s). Na realidade, por mais calculada que seja a iniciativa do(s) decisor(es), nem sempre consegue(m) as melhores condições ou oportunidades de sucesso. Às vezes, as situações são demasiado complexas e versáteis para poderem ser captadas na íntegra e gozarem de um resultado ótimo numa primeira abordagem. Existem limitações situacionais que o impedem, mas também de cariz individual, por isso Simon introduz o princípio da bounded rationality que iremos averiguar mais adiante.

Noutros termos, a passagem à ação da decisão tomada pode revelar-se um fracasso, em parte ou na totalidade, inviabilizando o projeto organizacional em jogo. Intervém aqui um elemento de importância assinalável, o feedback, uma quinta etapa do modelo de Simon:

“Monitoring can be considered a fifth phase – a form of feedback. (...) There is a continuous flow of activity from intelligence to design to choice, but at any phase, there may be a return to a previous phase (feedback). (...) The seemingly chaotic nature of following a haphazard path from problem discovery to solution via decision making can be explained by these feedbacks loops.” (*ibidem*)

A decisão só está completa quando o(s) decisor(es) recebe(m) o eco daquilo que foi decretado e aplicado. Tem de haver mecanismos que controlem e avaliem o impacto da decisão, se surtiu ou não os efeitos ambicionados.

Quadro 3 – Processo da tomada de decisão (Estler, 1988: 54)



No caso de falhar o alvo correspondente às intenções do(s) decisor(es), impõe-se o regresso às fases anteriores e um momento de reflexão e análise da situação. Indagar a causa do insucesso também não se reverte numa tarefa fácil, visto que pode ter várias origens. O motivo da falência pode estar na falta de colaboração ou empenho, voluntária ou involuntária, do(s) executor(es), por exemplo. Como pode simplesmente também decorrer da falta de conhecimento. Por outro lado, o défice de recursos materiais prejudica um nível de execução positiva e corrompe o resultado aparentemente bem calculado.

Portanto, uma decisão tecnicamente adequada, cumpridora daquelas etapas, pode assim estar fragilizada e mesmo frustrada devido a restrições endógenas e exógenas à organização, como a falta de adesão anímica e concertação dos meios físicos ou como por desconhecimento, total ou parcial, do estado das coisas. Na verdade, a solução

teoricamente idealizada pode confrontar-se a um terreno hostil ou limitado e não surtir os efeitos conjecturados. A praxis nem sempre se compatibiliza com uma aplicação linear e mecânica do conhecimento.

Ao(s) decisor(es) caberá ter em linha de conta estes condicionalismos que ditam o sentido do processo da tomada de decisão e restringem o seu grau de otimização, bem como debruçar-se sobre cada uma destas etapas para obter um resultado satisfatório, porque, seguindo ainda Simon, a decisão perfeita é mais um ideal que uma realidade. Como referimos anteriormente, esses passos não têm de ser seguidos à risca. A decisão não envolve um decalque milimétrico destas fases, nem sempre existem circunstâncias favoráveis para isso; por outro lado, até podem ampliar-se e permitir uma melhor análise da situação alvo. Este ajuste direto também faz parte integrante do processo da tomada de decisão e é fundamental.

3. Níveis da tomada de decisão

Segundo o dicionário de Houaiss, a gestão enquadra um “conjunto de normas e funções cujo objetivo é disciplinar os elementos de produção e submeter a produtividade a um controle de qualidade, para a obtenção de um resultado eficaz, bem como uma satisfação financeira”³⁴. Como acabámos de frisar aqui, a gestão é, na sua índole, uma ciência orientada para a ação, tem como finalidade atuar no seio da organização para alcançar uma meta. Ao(s) gestor(es) desta organização compete definir e conduzir essa ação. Esse(s) indivíduo(s), também designado(s) de decisor(es), abraça(m) uma função essencial, a de tomar decisões.

Dado que são múltiplas e díspares as situações em que somos levados a decidir, claro está que a homogeneidade se torna quase impossível, cada qual revelando um grau de importância diferente. Cada decisão comporta assim a sua própria singularidade, praticamente não existe equivalência:

“(…) toutes ces décisions ne sont pas équivalentes: certaines sont très importantes pour le devenir de l’entreprise (OPA), d’autres n’ont que des implications limitées (embaucher une secrétaire). Certaines s’appliquent aux opérations que conduit l’organisation (fixer un prix de vente), d’autres ont pour but de définir les modes de

³⁴ HOUAISS, António (2009), *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Objetiva: Rio de Janeiro, p.298.

fonctionnement interne propres à l'entreprise (définir l'organigramme d'un service). Certaines sont répétitives et bien connues (expédier une commande), d'autres sont inattendues, rares ou exceptionnelles (choisir un logo, lancer une OPA). Pour certaines de ces décisions, on a besoin de beaucoup d'informations (lancer un nouveau produit), alors que d'autres se prennent sur la base de données peu nombreuses.” (Laroche, 2010: 413)

Constatamos pois a existência e convivência de uma ampla escala de decisões na organização e até mesmo de uma organização para outra organização. Um dos aspetos que alimenta igualmente essa divergência assenta no facto de, nalguns casos, a decisão advir de vários indivíduos enquanto que, noutros casos, ela é da responsabilidade de um individuo bem definido.

Na opinião de vários autores, coexistem três níveis de tomada de decisão: o individual, o grupal e o organizacional. O primeiro diz respeito a uma pessoa em particular que monopoliza o poder de deliberação, sem contudo fazer parte obrigatoriamente de todo o processo de bastidores, podendo delegar tarefas mas guardando para si a do deferimento último. Ambos os restantes representam uma pluralidade, duas ou mais pessoas, através de um grupo ou da organização no seu todo, têm a seu cargo decidir a via a trilhar pela organização.

3.1. Nível individual

Em grande parte, o processo da tomada de decisão assenta em dois mecanismos: numa intensa atividade de pesquisa e num tratamento da informação. Este pressuposto leva-nos então a verificar que, quando se efetua a nível individual, partindo do arbítrio de uma só pessoa, devemos contar com o facto de que o individuo, restringido pela sua contingência natural, não dispõe de uma capacidade total mas sim limitada para adquirir e particularmente processar a informação. O princípio da racionalidade limitada, enunciado por Simon³⁵, coloca assim a tónica nos obstáculos e dificuldades com as quais o decisor se depara, afastando-se do modelo racional da tomada de decisão. Na opinião de Laroche, para além de desconhecida ou ignorada, “(...) l'information n'est pas seulement “oubliée” par l'individu, elle peut être déformée, transformée, manipulée, voire inventée par le décideur” (*ibidem*: 418). Os dados, objetos de análise por parte do decisor, não são totalmente isentos nem neutros, absorvem a sua subjetividade.

³⁵ SIMON, Herbert, *Administration et processus de décision*, Paris: Economica, 1983.

Corroborando sempre, ao longo da nossa reflexão, a teoria da racionalidade limitada em primeira linha, por outro lado apontamos aqui outros elementos que modelam a decisão individual.

A atenção e a percepção constituem um desses fatores preponderantes. O indivíduo aloca os seus sentidos em duas direções, “(...) d’une part, en sélectionnant certaines parties de son environnement qu’il surveillera particulièrement (en fonction de ses goûts, de ses habitudes, de ses fonctions, de ses obligations), d’autre part, en négligeant les “détails” secondaires pour porter son attention sur les points “critiques” du problème qu’il se pose ou pour en rechercher une vue d’ensemble” (*ibidem*: 419). Estas armadilhas, naturalmente seletivas e orientadas, viciam o processo da tomada de decisão individual porque não sendo imparciais apenas privilegiam dados de informação prováveis, aguardados e antevistos. Por mais ponderação que o decisor único tente imprimir à sua ação, a subjetividade está-lhe sempre à flor da pele e muito dificilmente conseguirá anulá-la.

A par desta influência tendenciosa, constituída de juízos prefabricados e prioridades opinativas, o decisor singular socorre-se no entanto de elementos analíticos e deliberativos. A bricolagem da solução final derivará então da combinação ou mistura indiscriminada de um comportamento racional e de um comportamento automático (*ibidem*: 421).

Salientamos ainda que os hábitos adquiridos alimentam-lhe outro recurso, o de simplificar o processo. Para evitar repetições e esforços dobrados, recorre a escolhas anteriores que prefiguram a sua experiência passada e dispensam novas pesquisas para assim equacionar as suas escolhas posteriores. Trata-se de uma orientação por analogia que muito dificilmente se coaduna com o critério da otimização, mais representativo do culto do pormenor, que multiplica as análises e opera fazendo tábua rasa do passado. Ao invés, o indivíduo tende a atuar num contexto de escolhas predeterminadas que o próprio identifica como sendo garantidas e estáveis. Tal simplificação tem mais a ver com a noção de satisfação, na qual o indivíduo manobra as suas próprias normas, que exigem menos dele porque tendem a satisfazê-lo ou confortá-lo, para decidir:

“Dans la plupart des cas, il utilisera ces critères non pas pour choisir la meilleure solution, mais pour choisir une solution qui satisfasse ces critères. La règle d’adoption d’un choix est rarement l’optimisation, et plus souvent la “satisfaction”. (...) L’individu a donc de sérieuses difficultés à suivre une démarche rationnelle: elle exige de lui une capacité de recherche et de traitement de l’information qu’il ne peut mobiliser que ponctuellement. En général, l’individu a recours à des expédients qui lui permettent de simplifier le processus de décision et d’économiser du temps et de la peine : il concentre son attention sur certains points, néglige les autres, suit des habitudes, admet des catégories sans examen, utilise des

éléments de solutions préfabriqués, se dispense d'examiner toutes les possibilités d'action (...)." (*ibidem*: 422)

A noção de satisfação afasta-se do modelo racional, visto que, ao contrário dela, ele subentende uma capacidade constante e total de contestar os comportamentos adotados no passado, para interpretar a nova ação em função de critérios e objetivos exógenos.

Em correlação com esta falha de racionalidade, a decisão individual assimila outro ângulo relevante: a envolvimento psicológica na ação. É óbvio que as opções precedentes comprometem o decisor porque se identifica com elas, foram tomadas por ele. No fundo, mais não faz do que defender as suas convicções e crenças pessoais. Contudo nem sempre as pode sustentar sistematicamente, já que a situação é variável e pode tornar-se problemática, como no caso de a decisão não se alinhar com os objetivos previstos e não surtir o efeito ambicionado. Nesta eventualidade, o decisor procura alterar as suas convicções e crenças para conciliá-las com as exigências concretas da situação, recupera objetividade e a racionalização estabelece-se a posteriori (Festinger, cit. por Laroche, 2010: 424). As opiniões que orientam o indivíduo na sua ação comprometem-no, pondo em causa a racionalidade do processo de decisão que favorece mais a independência dos critérios de escolha relativamente às alternativas apresentadas. De notar também que vigora aqui o efeito psicológico da continuidade, como já vimos, a coerência do passado para com o presente pode ter primazia sobre a adequação dos atos presentes com o contexto presente.

A jusante da sua tarefa, o decisor recolhe informações sobre os resultados da sua ação, por vezes até no decurso da própria ação. Este feedback tem por objetivo avaliar os resultados da decisão tomada, se esta foi favorável ou não, e, se necessário, formular ajustes ou calibrações. Porém, na verdade, nem sempre é possível aceder a um retorno fiável devido à complexidade e ambiguidade das situações dentro da organização. Existem fatores situacionais importantes que interferem na avaliação da ação:

- o lapso de tempo que decorre entre a ação e os resultados propriamente ditos; a multiplicidade de influências prováveis que torna indecifráveis os efeitos da decisão;
- a unicidade das situações que impede a sua repetição ou reedição;
- e até a impossibilidade de avaliar as alternativas declinadas porque o resultado não é suficiente, seja em quantidade seja em qualidade, para a partir dele inferir algo (Laroche, 2010: 426-427).

Por outro lado também, quando o contexto organizacional é contingente, o indivíduo age de modo indutivo, conjectura teorias a partir da informação que dispõe para avaliar a sua ação, discerne as causas e os efeitos e idealiza leis que relacionam os efeitos às causas. Em suma, formula juízos de valor ao autovalidar teorias pessoais que explicam a tomada de decisão, o que lhe permite seguir em frente sem ser invadido pela dúvida e incerteza, mas este facto pode prejudicar ou viciar o processo de adaptação à mudança de contexto e revelar-se ineficaz. A imagem do decisor individual que aborda a sua função pautando-se por um processo metódico e criterioso, no qual a reflexão pausada e objetiva antecede a ação, está longe da realidade. Esta imagem estereotipada muito raramente encontra eco na realidade empírica. Para além de que cada qual revela um estilo próprio em matéria de tomada de decisão, apurámos claramente nos parágrafos anteriores que um fluxo de obstáculos e problemas de vária ordem vem dificultar a sua atividade:

“Leur activité est souvent fractionnée, dispersée et marquée par la nécessité de tenir un certain nombre de rôles sociaux et symboliques qui ont peu a voir avec la prise de décisions. (...) l’activité décisionnelle des managers ne ressemble plus à ces suites de prises de décision ponctuelles, localisées, bien définies, et supposées indépendantes les unes des autres, (...) La réflexion et l’action ne se succèdent pas toujours dans cet ordre classique.”
(*ibidem*: 431)

Neste âmbito, o contexto no qual se move o decisor é primordial. Por si só e por mais imparciais que sejam as suas tentativas, ele não neutraliza os riscos da sua arbitrariedade e os problemas que lhes são inerentes, daí a tomada de decisão raramente se revelar um processo solitário no seio da organização.

3.2. Nível grupal

A responsabilidade da decisão pode ainda fazer parte das competências de um conjunto de indivíduos, um grupo que tem um papel comum de deliberação, e o desenvolvimento das organizações modernas potenciou essa partilha da decisão. Em consequência da multiplicação das informações e competências necessárias à função de gestão, para resolver problemas cada vez mais complexos, vemos gradualmente equacionar-se uma apertada coordenação entre as diferentes partes envolvidas. Vários especialistas são chamados a intervir, bem como vários chefes, com o intuito constante de assegurar uma boa qualidade de decisão.

Em paralelo a estas exigências técnicas, a tomada de decisão em grupo também é sustentada por outra política, a da participação democrática, como um meio de desenvolver uma atitude empreendedora e dinâmica e de obter por parte do executante um elevado grau de cooperação. De cariz mais democrático, este nível respeita mais prosaicamente as partes implicadas e o equilíbrio dos poderes, quer sejam de direito ou quer sejam de facto, e estimula as sinergias. Como verificaremos de seguida, a decisão grupal apresenta evidentes potencialidades, contudo não espelha um mar de rosas e algumas armadilhas refreiam as suas vantagens. A tomada de decisão em grupo deve portanto ter mecanismos de controlo, é necessário regular as condições da sua eficácia.

Do lado dos benefícios e com base no adágio popular “duas cabeças pensam melhor do que uma”, reconhecemos inequivocamente que, em primeiro lugar, um grupo permite avolumar a quantidade de informação pertinente disponível e a capacidade de tratá-la. A forma sob a qual a informação se manifesta pode ser variada: “de données analytiques (études, chiffres, rapports...), de connaissances spécialisées (différents experts) ou d’expériences accumulées” (*ibidem*: 432). Em realidade, a deliberação que resulta de um entendimento conjunto proporciona um diagnóstico mais completo do problema, uma avaliação mais aprofundada das soluções possíveis e uma melhor determinação dos critérios de escolha. A resolução de um problema apenas consegue concretizar-se de modo satisfatório se todos os seus ângulos forem simultânea ou consecutivamente tidos em conta através da participação de diversos especialistas na área. Numa segunda posição vantajosa, temos a perfeita noção que do confronto de pontos de vista ou de sensibilidades, muitas vezes enriquecidos pela experiência e pela personalidade, brota uma perceção melhorada do problema e surge sobretudo uma abertura quanto às perspetivas da procura de variadas soluções. As diferentes grelhas de leitura que o grupo sugere relativamente a uma determinada situação em análise transformam-se numa mais-valia porque abrangem uma maior fatia da realidade e nelas reside o seu potencial criativo, a vantagem aplica-se ao facto desta criatividade poder levar à uma melhor compreensão do problema ou à sua resolução. Por último, a identificação ou simbiose do(s) executante(s) com a decisão revela-se profícua na medida em que esta será posta em prática sem dificuldade nem hesitação. Existe uma natural clivagem entre decisor solitário e executor(es), que favorece as distorções entre intenções e execuções, mas uma tomada de decisão em grupo anula essa fragmentação entre conceção e realização, “les actions retenues ont ainsi plus de chances

d'être adoptées par les membres du groupe, qui se sentiront directement et personnellement concernés pour les mettre en application de manière rapide, efficace et adaptée" (*ibidem*: 433). Se os executantes se identificarem com a deliberação e se sentirem envolvidos no processo, atuarão mais por convicção do que por obediência, condição propícia para a iniciativa e a imaginação.

Do lado dos inconvenientes, o fator temporal pode resfriar os ânimos dos intervenientes já que o processo de cooperação e convergência leva o seu tempo, certo é que o grupo trabalha mais lentamente que um indivíduo isolado. Por inerência natural, a ação do grupo exige apresentação de propostas, confrontação de opiniões e mediação de soluções, o que inviabiliza uma celeridade processual. Contudo, os obstáculos mais significativos centram-se no tipo e qualidade da dinâmica que reina no seio do grupo, que, no dizer de Laroche, convergem em três casos:

- o grupo não funciona enquanto grupo porque está sob o domínio de um líder ou minoria, o que aniquila todos os benefícios do trabalho em conjunto, referidos por nós anteriormente;

- para evitar o domínio de um líder ou minoria, o grupo confina-se numa coleção estática de indivíduos, cada qual tentando "puxar a brasa à sua sardinha" e chegando a soluções de compromisso, pouco criativas e conservadoras, sem a exaltação das já mencionadas sinergias;

- ou ainda a dinâmica própria do grupo torna-se incontrolável porque as dúvidas individuais são postas de lado, os membros evitam promover as críticas ou os pontos de vista fora da zona de conforto do pensamento consensual, por medo de perturbar o equilíbrio coletivo³⁶, no fundo "le groupe peut ainsi perdre tout contact avec la réalité et fonctionner sur un mode clos, nourri d'illusions et inaccessible aux informations concrètes, nouvelles et discordantes" (*ibidem*).

Estas três possibilidades provocam um claro decréscimo da eficácia do grupo, visto que atenuam os efeitos positivos que um processo de partilha de ideias e conjunção de esforços pode desempenhar. Para otimizar os benefícios que a atuação grupal propicia e

³⁶ Irving Janis denomina este fenómeno de Groupthink (*Victims of Groupthink*, Boston: Houghton Mifflin, 1972) e apresenta oito sintomas que o caracterizam: ilusão de invulnerabilidade, crença na moralidade do grupo, racionalização coletiva, percepção caricatural da oposição, pressão sobre os dissidentes, autocensura, ilusão de unanimidade e presença de guardiões protetores da moralidade do grupo.

evitar as armadilhas descritas, as condições nas quais opera o grupo devem ser controladas com vista a sua eficácia:

- conceder o tempo necessário para o bom funcionamento do grupo, sem esperar resultados de qualidade quando se exige uma reação rápida;
- promover condições materiais que favoreçam a comunicação e a troca de informação, bem como a expressão de objeções e a criatividade;
- e não acalorar um líder dominador e imparcial mas sim garante das regras do jogo e até dinamizador da liberdade de expressão.

Neste último ponto, Laroche cita Janis da seguinte forma:

“(…) Janis recommande la désignation d’ “avocats du diable” chargés explicitement de contester les thèses avancées, ou la formation de sous-groupes qui confronteraient ensuite leurs conclusions; il conseille également des participations ponctuelles de personnes extérieures au groupe ou à la confrontation des points admis par le groupe à des points de vue extérieurs. Inversement, l’accent doit être mis sur la recherche d’un consensus, et le recours aux procédures formelles de choix (vote…) doit être évité: elles offrent trop facilement aux participants la possibilité de ne pas remettre en cause leurs positions initiales et de rester en marge du processus collectif de décision”. (*ibidem*: 436)

Porém, para além de um líder estratégico, a eficácia do grupo reside sobretudo na sùmula harmoniosa dos papéis específicos de cada membro, no respeito e consideração pela personalidade de cada um, sem barreiras psicológicas nem preconceitos. É neste sentido que Belbin aponta nove funções necessárias que devem estar inscritas no funcionamento do grupo: o presidente, o modelador, o criativo, o monitor-avaliador, o investigador de recursos, o trabalhador da organização, o trabalhador de equipa, o aplicador e o especialista (1981: 60-73)³⁷. O que ressalta da decisão grupal, contando com as vantagens e desvantagens, é que reproduz “uma responsabilidade comum, partilhada por todos (...), qualquer que seja a sua área funcional ou o seu nível de gestão” (Donnelly et al, 2000: 130).

3.3. Nível organizacional

À escala organizacional, a decisão não resulta de um processo tão rigorosamente localizado no tempo e no espaço, como vimos ao nível individual e grupal. A amplitude é outra. Trata-se de um processo mais complexo, envolvendo outra envergadura, dado que é

³⁷ Tradução e adaptação de: chairman, shaper, plant, monitor-evaluator, resource investigator, company worker, team worker, completer e specialist.

composto por uma multiplicidade de decisões ligadas umas às outras e comprometendo indivíduos com funções, especialidades e posições hierárquicas diferentes. No enquadramento organizacional, nem o decisor individual nem o grupo estão sós perante o problema: estão incluídos num sistema que os ultrapassa e que, de certa forma, condiciona o seu comportamento. O contexto no qual eles estão inseridos molda o processo da tomada de decisão, afastando-os ou aproximando-os da racionalidade e fazendo igualmente evidenciar se são ou não controlados pela organização como um todo que os suplanta. De facto, o espaço e o tempo da resolução numa organização são multifacetados. Vamos analisar de seguida as suas três componentes preponderantes: a estrutura, a configuração dos poderes e interesses e a(s) cultura(s), porque insuflam o rumo do(s) indivíduo(s) e do(s) grupo(s).

Recordando ainda aqui Simon e no que toca ao impacto da estrutura formal da organização na decisão, como primeira componente da decisão organizacional, vemos que um conjunto de mecanismos de influência atua no sentido de enquadrar, canalizar e condicionar todo o processo (cit. por Laroche, 2010: 438-439). Partindo da pressuposta racionalidade limitada dos indivíduos para tratar a informação e em prol da qualidade, a organização e o seu *modus operandi* visam colmatar essas brechas abertas e geradoras de ineficiências através de meios de controlo e regulação. Um desses instrumentos passa por uma divisão laboral bem marcada que permite delimitar o campo de ação do indivíduo, bem como a quantidade de informação que lhe cabe tratar, operando assim dentro dos limites das suas capacidades naturais. Uma hierarquia pressupõe também que os subordinados não tenham que ponderar as instruções que lhes foram endereçadas, tal como os dispensa de participar na atividade de decisão e de determinar objetivos, competência do seu superior, que por sua vez se liberta da concretização propriamente dita da sua decisão. Outro recurso passa pelo facto dos procedimentos, regras e normas tomados isentarem o indivíduo de entender como se executa uma tarefa, quando desencadear uma ação ou qual o grau de eficácia pretendido, “elles sont comme des habitudes que l’organisation auraient définies, et qu’elle contrôlerait” (*ibidem*). Por último, existem canais de informação dentro da organização que se destinam a veicular a informação institucional, profissional e burocrática, que circula e a formulá-la de maneira a ser compreensível e rapidamente utilizável. De referir que o predomínio de tais mecanismos formais de influência pode variar consoante a organização e vai determinar em grande parte o processo da tomada de

decisão. No fundo, a estes “(...) niveaux hiérarchiques, organigrammes, spécialités distinctes, méthodes officielles, règles écrites, procédures formelles, canaux de communication prédéterminés, systèmes de planification et de contrôle” (*ibidem*) poderemos designa-los de burocracias, cuja ambição extrema seria a da orientação racional da ação coletiva. Sabemos no entanto que este desígnio não se concretiza porque um certo número de práticas organizacionais afastam a burocracia da racionalidade:

- a informação tratada e transmitida nem sempre é neutra e isenta de parcialidade, ela impõe-se ao decisor por questões de “(...) critères d’autorité (“le chef a dit”), de confiance (“l’ordinateur a dit”) ou de légitimité de la source (“ce sont les chiffres officiels”)” (*ibidem*, 442);

- se não houver uma coordenação atenta, os fins secundários, mais específicos e operacionais, não se conciliam por vezes com os fins gerais e seguem outra rota;

- e o respeito pelas regras pode levar a soluções medíocres porque as regras são estabelecidas de modo geral, obliterando os casos particulares e as situações excecionais. Diversos obstáculos reprimem o alinhamento burocrático e truncam o seu ímpeto disciplinar.

As disfunções burocráticas, que podem levar a decisões ineficazes, porque vítimas de ratoeiras ou círculos viciosos, estão patentes na metáfora humorística da organização enquanto anarquia organizada³⁸ (March, Cohen e Olsen, 1972) e do seu modelo de decisão, garbage can, no qual “(...) a tomada de decisões não surge a partir de uma sequência lógica de planeamento, mas irrompe, de forma desordenada, imprevisível e improvisada, do amontoamento de problemas, soluções e estratégias (...) não segue, (...) os processos da sequencialidade lógica (do tipo da causalidade linear: problema – objetivos – estratégias – negociação – decisão) mas decorre no interior de um contexto situacional onde é manifesta a desarticulação entre os problemas e as soluções, entre os objetivos e as estratégias e onde confluem e se misturam desordenadamente problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha” (Costa, 1996: 89-94). Apesar de nem tudo ser negativo e de propiciar alguma inovação, oriunda da liberdade e autonomia concedidas aos indivíduos, estes procedimentos anárquicos, desarticulados e débeis, afastam-se da racionalidade.

³⁸ Formulada no seguimento de um estudo sobre o funcionamento das universidades americanas levado a cabo por MARCH, James, COHEN, M. e OLSEN J. (1972). “A garbage can model of organizational choice” in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.

Como segunda componente da decisão organizacional, entra em linha de conta a configuração dos poderes e interesses que singram na instituição. Crozier³⁹ demonstrou-nos que, inclusive nas organizações mais burocráticas, nas quais existe um ambiente de constrangimento para o decisor, o indivíduo preserva uma certa dose de autonomia relativamente à organização, todo o indivíduo pode ser um potencial decisor já que integra um espaço deliberativo, mais ou menos definido. O decisor é também um ator ou um grupo que canaliza a sua autonomia no sentido de desenvolver uma estratégia quer para defender quer para melhorar a sua posição. Portanto, será igualmente em função de tais estratégias particulares que perseguem interesses singulares que necessitamos entender o comportamento deliberativo dos atores na organização. Essas estratégias são difíceis de cercear enquanto dados, são imprecisas, ambíguas e apenas se revelam no próprio decurso da ação. A configuração dos poderes e interesses constrói-se a partir da estrutura da organização, sem confundir-se com ela: os atores exercem a sua autonomia a partir da sua posição na organização. Na grande maioria das vezes, o problema diz respeito a vários atores, até mesmo quando um ator está investido do poder de decisão, ele vai confrontar-se com outros atores que tentam intervir no processo, por isso, vemo-lo envolver-se em jogos de poderes com outros. No interior das organizações, os atores formam rapidamente juízos de valor sobre os restantes e captam as suas tendências, antecipando as ações e reações dos outros atores. É o jogo dessas antecipações recíprocas que faz com que as relações de poder que surgem perante um problema não redundem em conflito: há um ajuste da ação em função das antecipações. Então, podemos afirmar que a decisão é modelada pelos processos políticos sem haver confrontos e, muitas vezes, emerge desse trabalho de bastidores uma solução de compromisso. Assim sendo, “la connaissance par l’acteur des stratégies particulières, de la configuration des pouvoirs et des intérêts, et la capacité a mener sa propre stratégie en fonction de ces éléments sont des atouts très précieux (...)” (Laroche, 2010: 448).

A terceira componente do processo de decisão a nível organizacional tem a ver com o facto de um conhecimento íntimo e aprofundado do sistema ultrapassar frequentemente o simples conhecimento dos aspetos estruturais e políticos. É notório que uma perceção mais globalizante dos mecanismos e engrenagens que presidem ao funcionamento da

³⁹A sua teoria do ator estratégico deu lugar a uma teoria central em sociologia das organizações nas suas obras *Le phénomène bureaucratique* (1962) e, em co-autoria com Erhard Friedberg, *L’acteur et le système* (1977).

organização permitirá um maior domínio das regras do jogo específicas dessa organização. Os processos burocráticos e políticos, que se livram uma batalha de influência, não explicam tudo, inscrevem-se num contexto mais vasto, numa história que os ultrapassa. Essa história é o espírito dominante, o ânimo, a lógica de atuação que norteia a organização e condiciona fortemente a tomada de decisão, a(s) sua(s) cultura(s) em suma, aquilo que imprime o seu cunho nas escolhas que efetua. Os processos culturais, relacionados com o contexto cronológico herdado pela organização, produzem claramente decisões específicas àquela organização e suplantam até esta problemática (*ibidem*, 450). A cultura organizacional é aquilo que define a organização no seu íntimo mais profundo, como se se tratasse de um ideário ou código de conduta, nem sempre explícito, mas alentador e latente em todas as decisões.

4. O processo da tomada de decisão nas organizações educativas

Face ao exposto no decorrer das linhas anteriores, que incidiram sobre um conjunto de aspetos relacionados sucessivamente com a noção, as etapas e os níveis que caracterizam o processo da tomada de decisão, abordando elementos que discriminam ângulos fundamentais deste campo teórico, cabe-nos agora em diante enquadrar o referido conceito no universo da escola enquanto organização e tentarmos descodificar esse processo, porque esta é uma das principais questões que está na origem do nosso trabalho. Num sentido embora ainda algo lato, já que dentro das medidas perfilhadas na esfera de investigação de uma dissertação de mestrado, importa-nos averiguar algumas das vertentes que a decisão pode adotar em concreto no círculo escolar e as consequências que acarreta no seu planeamento ou gestão e nos órgãos que o constituem.

Como em qualquer outra estrutura organizativa, a tomada de decisão faz parte integrante do cotidiano da escola: também ela necessita apurar as suas performances em termos de prestação de serviço educativo e de desempenho institucional, também ela recorre a agentes e mecanismos de análise da realidade para resolver os seus problemas e também ela apresenta uma escala ou níveis de autoridade e responsabilidade de decisão no seu funcionamento. A problemática em causa neste terceiro capítulo aplica-se portanto de

igual forma ao espaço escolar, apesar de patentear contingências que lhe são bem próprias e que vamos identificar de seguida.

Na verdade, o processo de tomada de decisão na escola está condicionado pelas normas legais decretadas pelo poder central ou pelos seus órgãos desconcentrados que fixam, na sua maior parte, as linhas gerais do modo de atuação a seguir. O enquadramento normativo impõe uma formatação explícita de regras e procedimentos administrativos, revelando uma forte diretriz racional e burocrática para uniformizar os critérios a nível nacional e evitar assim a dualidade de princípios. Assente neste espírito centralizador e regulador, já retratado nos capítulos anteriores, a margem de manobra e inovação resulta por isso diminuta, contudo existe alguma folga através de um rol de documentos estratégicos, que conferem personalidade e um certo grau de autonomia à escola como o projeto educativo, o contrato de autonomia, o regulamento interno ou o plano anual e plurianual de atividades. É neste conjunto de documentos orientadores que podemos encontrar a identificação da escola enquanto unidade específica e responsável de per si, porque tendem a refletir cabalmente as decisões estratégicas tomadas no seu seio, a ser o espelho da comunhão de interesses e objetivos em prol do princípio da qualidade na prestação do serviço educativo.

No entanto, esta visão formalizada da organização escolar e subsequente proliferação de registos institucionais nem sempre converge numa completa coerência. Costa alerta-nos para essa separação documental que induz “situações de desarticulação e descoordenação decisional associadas a processos de “canibalização” de vários documentos e procedimentos postos em prática nos contextos organizacionais escolares” (2007: 47).

Para além desta presença reguladora, existem outros parâmetros que vão afetar o processo da tomada de decisão na escola, imprimindo-lhe um cunho particular e, não raras vezes, aliando-se uns aos outros. Uma decisão pode abarcar mais do que uma faceta e indiciar a súmula de várias perspetivas, veremos adiante em que medida isto se concretiza.

Segundo Estler, o processo da tomada de decisão no contexto organizacional escolar fundamenta-se em quatro modelos, cada qual operando sob diversos condicionalismos: racional-burocrático, participativo-consensual, político e de anarquia organizada (1988: 305-319). Na mesma linha de pensamento, estes modelos encaixam nas imagens organizacionais do projeto educativo apontadas por Costa (1997), que funcionam

como lentes metafóricas, clarificadoras e elucidativas da realidade em estudo e que nos podem auxiliar fazendo aqui um paralelo na nossa análise, às quais recorreremos igualmente quando contextualizámos o conceito de autonomia na sociologia das organizações educativas no primeiro capítulo do nosso estudo.

No modelo racional-burocrático, com origem na teoria sociológica das organizações de Weber (1978), o pensamento precede a ação, “é com base num conjunto sistematizado e coerente de objetivos e de estruturas previamente identificadas que as decisões deverão ser tomadas tornando-se, por isso, fundamental que a organização escolar disponha, antes de tudo, de normativos claros, de documentos que esclareçam com rigor (de forma ordenada, sequencial e de desenho preciso) os modos de funcionamento e de comportamento organizacional a pôr em prática (...)” (*ibidem*, 75). Assim sendo, a entidade central calibra todos os elementos formais e estruturais necessários ao funcionamento da unidade organizacional, proporcionando-lhe um instrumento oficial, técnico e regulador para a obtenção eficaz dos seus objetivos. Todas as atividades estão calculadas, afinadas e claramente definidas. A escola ajusta a sua ação com vista à racionalização dos recursos, vigora o primado da minúcia e exigência, da planificação eficiente e lógica, com a finalidade de adequar os meios aos fins. “School systems can, in fact, be seen as formal hierarchies with clear chains of command and defined responsibilities” (Estler, 1988: 308), já que se instaura uma ordem burocrática, na qual cada elemento encaixa num habitat predeterminado: instigando por um lado, uma alocação rígida de funções, reforçada por meios de coação que asseguram a conformidade e obediência às regras, e, por outro lado, conferindo uma elevada dose de previsibilidade, inibidora das dúvidas e incertezas.

Na sua investigação sobre o modelo racional-burocrático, Weber destacou ainda várias características: a legalidade; a hierarquia; a impessoalidade; a racionalidade; a uniformidade; e a especialização (1978: 16). Neste caso e dentro desta lógica prescritiva, a decisão advém de processos bem arquitetados, circunscritos à regra imposta pela autoridade central, previsível, consensual e estável. Estes serão aspetos-chave que vão igualmente espelhar-se no processo da tomada de decisão encetado na organização escolar (Formosinho, 1985: 5), porque ambos os conceitos se entrecruzam e se interligam mutuamente como as faces de uma mesma moeda: o perfil organizacional reflete-se na decisão e a decisão reproduz a agenda teórica seguida pela unidade organizacional. No seu

estudo sobre as imagens organizacionais da escola e em conformidade com a observação de outros autores, Costa defende que “a burocracia manifesta-se (...) como um modelo caracterizador da administração pública e, por inerência, da administração dos sistemas educativos (...)” e acrescenta que “a imagem burocrática da escola tem vindo (...) a ser utilizada quer por investigadores da educação, de acordo com uma perspetiva fundamentalmente descritiva, explicativa ou crítica do funcionamento das instituições escolares, quer por responsáveis políticos e gestores que procuram, de forma prescritiva, aplicar à escola as determinações do modelo weberiano” (1996: 49). Claro está que este fenómeno administrativo centralizador frustra qualquer tipo de autonomia ou de gestão mais inovadora, inviabilizando então um poder deliberativo mais emancipado, mais mobilizado com a heterogeneidade das suas práticas e muito mais recetivo às diferenças de contexto, atores e dinâmicas. Corroboramos Lima quando afirma que a escola como categoria jurídico-formal “tende a ignorar que, no momento da sua concretização empírica, extravasando já as fronteiras dos textos legais, o seu carácter geral e singular é confrontado com a pluralidade de escolas concretas, em ação concreta (...) porque se trata da Escola que *deve ser*, segundo o legislador, (...) mas não, certamente, cada escola que *é* e que *está sendo* em cada contexto e a cada momento, habitada por atores sociais e pelas suas respetivas ações” (2011: 152).

Notamos embora que o prisma racional-burocrático não é exclusivo na interpretação do processo da tomada de decisão nas organizações educativas, efetivamente pode combinar-se em paralelo com outros modelos de análise, que iremos considerar mais adiante, assumindo então compromissos mais ou menos equilibrados. Como refere Costa, as “(...) organizações escolares concretas, as quais, embora não estejam imunes à análise proposta pelo modelo weberiano, parecem, no entanto, não se sujeitar completamente aos ditames da racionalidade burocrática (...)” e prossegue concluindo que “(...) o modelo burocrático usufrui de maiores potencialidades heurísticas quando aplicado à análise dos sistemas educativos (...) do que quando aplicado às organizações de menor dimensão ou aos processos micro-organizacionais, como é o caso das escolas, das suas situações, dos seus componentes, dos procedimentos e da interação entre os atores (...)” (1996: 52-53). A esta última afirmação, anexamos a noção problemática do processo da tomada de decisão: a simetria destes organigramas, apriorística e metodicamente traçados, à luz da ideologia weberiana, desmorona-se quando confrontada com as especificidades e diferenças que a

experiência e interação do ambiente escolar, por natureza, proporcionam. A tomada de decisão na escola não deve advir de um processo abstrato e estático, sob pena de se revelar completamente desfasada da realidade e mostrar-se vazia de significado; deve sim interagir com o seu espaço e o seu tempo, quando mais adequada à sua conjuntura mais apta se manifesta para dar resposta às problemáticas.

Como a própria designação nos indica, o modelo participativo-consensual coloca a ênfase na participação dos atores e na consensualidade entre eles. Para alinhar a percepção deste modelo muito contribuiu a influência da teoria das relações humanas de Mayo⁴⁰, que valoriza o homem social, a visão harmoniosa da organização, a cooperação e a satisfação e realização do(s) indivíduo(s). No seguimento deste trabalho, outro teórico, Dewey⁴¹, vincou as linhas gerais desta conceção de índole democrática, aplicada desta feita à organização escolar enquanto reflexo da interdependência, solidariedade, integração e responsabilização da comunidade educativa. Neste sentido, relativamente à tomada de decisão, Estler afirma que:

“Participatory decision making assumes decisions are the outcome of consensus among relevant participants. Typically applied to professional settings, organizational preconditions for consensual decision making include shared goals or values, influence based on professional expertise, and reason among participants. The model places the emphasis on communication and status equalization among participants. (...) Thus, decisions are still assumed to be goal optimizing, but the emphasis is on human processes rather than on structure to reach them.” (1998: 309)

Trata-se portanto de fomentar processos participativos na tomada de decisões e implementar estratégias de decisão colegial, através da diligência de consensos partilhados.

Ao analisar o projeto educativo enquanto identidade consensual, e formulando nós uma analogia com o processo da tomada de decisão, Costa encara-o “(...) enquanto um espaço e um tempo que permite desenvolver relações de proximidade, de partilha de valores e de expectativas entre os membros da organização, tendo em vista uma maior coesão e satisfação organizacional” (1997: 78). Esta comunhão de interesses permite ainda, segundo o mesmo autor, um “(...) mecanismo desencadeador de um processo de interiorização de valores comuns, de construção de uma cultura e de uma identidade

⁴⁰ Professor da Universidade de Harvard, impulsionador de uma teoria que assenta na importância do fator humano, grupal e social na produtividade empresarial, após uma investigação feita numa fábrica de componentes elétricos nos arredores de Chicago em 1927: “Hawthorne and the Western Electric Company”.

⁴¹ Pedagogo e filósofo, um dos impulsionadores do movimento da Escola Nova (em finais do século XIX), na base da imagem democrática da escola, participativa, singular, autónoma e aberta à comunidade.

próprias e de mobilização dos vários membros à volta de uma *visão* partilhada do futuro e de uma *missão* a cumprir” (*ibidem*: 79). Ao conglomerar os vários membros de um grupo em torno de uma resolução, fazendo com que esta resulte de um comportamento em uníssono, para além de evitar conflitos e tensões e confluir nos valores partilhados, a organização demonstra uma forte identidade. De facto, a motivação e mobilização coletivas daí advindas constroem uma sólida dinâmica cultural, polarizadora das energias e eco da decisão acordada por todos os membros da organização escolar, no nosso caso.

Fundamentado neste modelo de decisão e nas variações de valores que pode suscitar no contexto escolar concreto, Greenberg equaciona quatro hipóteses de valorização da participação com diferentes objetivos: a administrativa, para aumentar a produtividade; a humanista, com base na ética e no potencial de crescimento humano; a democrática, encarando a participação como um fim em si mesmo; e a da esquerda radical, considerando a participação como um meio de educar os participantes para uma consciência revolucionária (cit. por Estler, 1988: 309). As vantagens da participação são entendidas como oriundas de um fenómeno social mais do que de uma evidência intuitiva, a construção de elos de identidade entre os membros da comunidade educativa marca o cerne da questão.

Particularizando ainda mais a metáfora da escola como democracia e tecendo sempre um paralelo com o processo da tomada de decisão, recorreremos aqui aos instrumentos com os quais Bush sintetiza o modelo participativo-consensual ou colegial: a força normativa, a autoridade profissional, a partilha de valores, a representatividade formal e o processo de consenso e compromisso (cit. por Costa, 1996: 70-71).

Em Portugal, a gestão democrática da escola consubstanciou duas edições, enunciadas por Lima da seguinte forma:

- uma autogestionária, durante o período revolucionário de 1974 a 1976, caracterizada pela democracia direta e deslocação de poder para a escola;
- e outra de normalização, a partir do decreto-lei nº769-A/76, de 23 de outubro, marcada pelo retorno do poder central e reconstrução da centralização administrativa (*ibidem*: 69) e que prossegue através do decreto-lei nº115-A/98, de 4 de maio.

Em consonância com os indicadores de Bush, entre os elementos mais significativos do modelo português de gestão democrática sobressaem uma imagem normativa na qual impera a autoridade profissional da classe docente, que se repercute no

campo das tomadas de decisão, e uma utilização de processos electivo-colegiais na constituição dos órgãos escolares e na tomada de decisões.

Sendo que “(...) as decisões escolares, tendo na base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos, desenrolam-se e obtêm-se, basicamente a partir de processos de negociação” (*ibidem*: 73), como os que estão presentes numa arena política, podemos também entender a organização escolar como um sistema político numa escala reduzida. O modelo político está retratado por Hoyle que projeta uma perspectiva micropolítica nas organizações escolares por dois motivos: o seu funcionamento debilmente articulado e o carácter competitivo e conflitual da sua tomada de decisões (1986: 148). Mais tarde, Estler corrobora esta dupla causalidade, concluindo que “scarce resources and multiple interests set up a framework where conflict is the norm and where bargaining is the basic process producing decisions” (1988: 310).

Conceber a “escola como campo de luta onde os diversos actores procuram desenvolver estratégias de influência, processos de coligação e dinâmicas negociais, de modo a conseguirem fazer valer os seus interesses individuais e/ou grupais” (Costa, 1997: 84), releva de um procedimento de negociação conflitual, enquanto processo e produto, e podemos distinguir as mesmas características na tomada de decisão.

No âmbito deste enquadramento teórico e em concordância com a análise do projeto educativo delineada por Costa, o processo da tomada de decisão resulta “de um processo de construção social, fruto do jogo (interesses e estratégias) dos atores em interação” (*ibidem*: 85). Trata-se de um modelo dialético, uma espécie de forum de debate, no dizer de Estler, “the political model takes into account competing, and often equally legitimate, interests; formal and informal power; and the effect of the external environment on internal processes” (1988: 310).

Segundo Costa, as palavras-chave que incorporam o modelo político da tomada de decisão são: interesses, conflito, poder e negociação. Os interesses valorizam o indivíduo em detrimento da organização, permitindo-lhe serem atingidos, embora se associe a outros para alcançar os objetivos pretendidos, formando grupos de interesse que passam a dominar a tomada de decisão nas organizações escolares. O conflito nasce da incompatibilidade entre dois ou mais atores, não sendo encarado como um problema ou acontecimento inapropriado, mas sim como uma inevitabilidade para a qual nos devemos preparar e dela retirarmos proveito. O poder retrata a capacidade de alcançarmos formal ou

informalmente os objetivos individuais e grupais, sendo que todos os membros da comunidade educativa dele dispõem. A negociação simboliza a interação estratégica ou interdependência de dois ou mais atores, cujas decisões são díspares e representam um contexto de gestão de conflitos, procurando a sua transposição. Ao invés dos modelos racional-burocrático e participativo-consensual, de cariz prescritivo e normativo, este modelo político assume um cunho marcadamente descritivo e informal, centrado num processo de regateio coletivo por parte da administração escolar.

Por último, tem lugar a metáfora da escola enquanto modelo de anarquia organizada e das suas decisões como caixote do lixo, mas aqui desprovida da aparente conotação negativa da terminologia. Pelo contrário, tal expressão serve o nosso propósito de dar forma a um determinado conjunto de características que existem nas organizações escolares. Para encetarmos esta análise, recorreremos mais uma vez ao trabalho de Estler, onde ela advoga que as decisões no modelo de anarquia organizada não se processam numa sequência linear e derivam da convergência de quatro aspetos:

- as oportunidades de escolha representam ocasiões que perspetivam uma tomada de decisão pela organização;
- os problemas refletem a preocupação geral, interna e externa à organização;
- as soluções revelam o produto ou resposta dada a um problema que todos tentam sondar;
- e os participantes incluem todos os atores que indagam as soluções por direito de participação ou por determinação organizacional.

A autora clarifica ainda:

“The choice process is one in which problems, solutions, and participants constantly move from one choice opportunity to another. Thus, the nature of the choice, the time it takes, and the problems it solves all depend on the intersection of the mix of available choices, the mix of problems that have access to the organization, the mix of solutions looking for problems, and the competing demands on decision makers at a specific time”. (1988: 312)

Na intenção de delimitar o perfil de uma organização entendida como anarquia organizada, Cohen, March e Olsen elencaram três aspetos caracterizadores: os objetivos problemáticos, inconsistentes, vagos e mal definidos; as tecnologias e estratégias pouco claras decorrendo de procedimentos improvisados e situações de tentativa e erro; e a participação fluída que altera regularmente a composição dos espaços de decisão (1972: 1).

Por seu turno, Costa justapõe o conceito de anarquia organizada à especificidade da escola, desvendando uma “realidade complexa, heterogênea, problemática e ambígua”, na qual “a tomada de decisões não surge a partir de uma sequência lógica de planeamento, mas irrompe, de forma desordenada, imprevisível e improvisada, do amontoamento de problemas, soluções e estratégias” (1996: 89). Tudo isto nos testemunha que a ambiguidade é a nota predominante neste sistema debilmente articulado, onde a decisão, tal como o projeto educativo, assumem contornos meramente simbólicos e ritualizadores face aos problemas, desvinculados das práticas, longe dos desígnios instrumentais e operatórios dos restantes modelos (1997: 91).

Estler aponta ainda três estilos de decisão susceptíveis de ocorrer neste modelo:

- o equívoco, quando se instaura uma confusão entre potenciais problemas, ligados a outras escolhas;
- a fuga, quando um problema de longo prazo descura uma escolha a favor de outra mais atrativa, sem contudo resolver o problema;
- e a resolução, quando uma escolha resolve um problema que a despoletou (1988: 312).

O garbage can constitui portanto uma alternativa aos modelos anteriores, fundamentando-se em pressupostos organizacionais diversos. Mais vocacionado para os efeitos do processo do que para os objetivos, visualiza o contexto decisional de uma forma mais abrangente. Não podemos confinar-nos ao facto de que o seu funcionamento “(...) seja basicamente desorganizado ou completamente sujeito à desordem; certamente que há ordem na atividade organizacional, só que se trata de uma ordem diferente que não se compraz com as explicações lineares da racionalidade dos modelos tradicionais”, este modelo de organização escolar é o exemplo concreto “de que não existe uma harmonia e coesão fáceis entre os vários componentes de uma organização (humanos, estruturais ou processuais) (...)” (Costa, 1996: 96).

Para terminar, Estler esboçou um quadro síntese que denota uma evolução ao nível do processo da tomada de decisão e que compara os quatro modelos, sem sobrepô-los nem atropelá-los uns aos outros, de maneira que cada qual tem-se revelado complementar no desenvolvimento do processo e da aplicação prática da tomada de decisão. Paralelamente a cada modelo, a autora imprimiu oito variáveis: conceito organizacional, visão da tomada

de decisão, condições organizacionais, papel da racionalidade, visão da organização no meio envolvente, visão da estrutura, papel da informação e natureza da teoria.

Quadro 4 - Perspetivas da tomada de decisão (trad. e adapt. de Estler, 1988: 315)

	Racional- Burocrático	Participativo- Consensual	Político	Anarquia Organizada
Conceito organizacional	Escolha baseada na otimização dos objetivos, no contexto da hierarquia do sistema	Escolha baseada no consenso, discussão para alcançar objetivos comuns	Escolha baseada no regateio entre os interesses	Escolha como resultado da confluência de oportunidades, problemas, soluções e participantes
Visão da tomada de decisão	Alcance dos objetivos organizacionais	Alcance dos objetivos organizacionais	Alcance dos objetivos de grupos de interesse	Simbolismo: reafirmação do mérito, competência e legalidade; oportunidade de descoberta de objetivos
Condições organizacionais	Burocracia, centralização	Profissionalismo	Rivalidade de interesses acentuada pela escassez de recursos	Ambiguidade nos objetivos, tecnologia e participação
Papel da racionalidade	Central, na estrutura e no processo	Central ao nível individual, com repercussão na organização	Central ao nível do processo e dos grupos de interesses	Simbolicamente importante, mas não conduz a decisão
Visão da organização no meio envolvente	Sistema fechado	Sistema fechado	Sistema aberto	Sistema aberto com ambiguidade no feedback
Visão da estrutura	Hierárquico, altamente integrado	Importância acrescida da participação	Definição de canais de ação, regras do jogo e participação	Definição de acesso, regras e deveres
Papel da Informação	Clarificação das alternativas, consequências e feedback	Clarificação das alternativas e consequências	Clarificação das alternativas e consequências: persuasão e influência	Legitimação do processo de decisão
Natureza da Teoria	Normativo	Normativo	Prescritivo	Prescritivo

Capítulo IV: Autonomia e processo de decisão na Escola do Navegador

Nesta última parte, apresentamos: num primeiro momento, o método de investigação pelo qual enveredámos, o estudo de caso, bem elucidativo dos vários aspetos focados ao longo da nossa pesquisa, e toda a fundamentação teórica subjacente; para, num segundo momento, procedermos à análise das observações efetuadas a partir dos dados que ele nos forneceu. É nesta segunda etapa ainda que vamos: por um lado, auscultar alguns dos atores educativos implicados e analisar as suas opiniões, aproveitando as suas vivências e observações; e, por outro lado, analisar alguns dos textos e documentos da escola e dos seus principais órgãos como contributo importante para fundamentar, consolidar e até alterar as nossas opiniões.

1. Metodologia

Realizámos a nossa investigação numa das 22 escolas públicas que assinaram um contrato de autonomia com o Ministério de Educação em setembro de 2007, trata-se então do estudo intensivo das características de uma organização educativa em específico.

Importa-nos nesta fase do trabalho identificar e assumir as opções metodológicas adotadas nesta investigação, os meios que vamos manusear para interpretar uma determinada realidade. Um problema de investigação em educação retrata um objeto de estudo que se inicia quando se procura a solução a uma questão, “toda a investigação tem por base um problema inicial que, crescente e ciclicamente, se vai complexificando, em interligações constantes com novos dados, até à procura de uma interpretação válida, coerente e solucionadora” (Pacheco, 1995: 67). Recordamos aqui a pergunta de partida, esboçada na introdução deste trabalho: como se processa a tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia?

É com base nesta problemática que avançamos para um estudo de caso, que implica uma série de ferramentas. Fachin salienta que o método científico se caracteriza “pela

escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação de uma determinada situação sob estudo e a sua escolha deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objetivo ao qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo” (2001: 113).

1.1. Metodologia qualitativa

A nossa pesquisa enquadra-se dentro dos parâmetros de uma análise qualitativa, já que vai incidir sobretudo sobre a interpretação de um determinado fenómeno observado, o processo subjacente à tomada de decisão, no âmbito de uma escola pública com contrato de autonomia. Salientamos desde logo que, numa investigação de carácter qualitativo, não partimos para a descoberta, mas antes para a construção de um conhecimento, caminhamos num processo indutivo. Portanto, o objetivo desta abordagem é “descrever ou interpretar mais do que avaliar” (Freixo, 2011: 145), como se verifica em qualquer tipo de estudo de caso, privilegiamos a minúcia das observações na abordagem do objeto de análise.

Trata-se da compreensão de um certo contexto ou acontecimento, com a intenção de captarmos e interpretarmos a realidade na sua diversidade e especificidade.

Bogdan e Biklen definem-nos cinco características próprias da investigação qualitativa:

1- na investigação, o investigador é o instrumento principal da recolha de dados, cuja fonte direta é o ambiente particular;

2- a descrição detalhada do fenómeno em estudo assume um lugar de destaque na investigação;

3- mais do que o resultado ou produto, o processo representa a chave da investigação;

4- a análise dos dados é feita de maneira indutiva, a finalidade não é confirmar ou refutar hipóteses, mas sim recolher informação que permita ao investigador construir um quadro analítico;

5- o significado da realidade na sua globalidade é aquilo que mais preocupa o investigador, tendo em atenção a realidade na sua globalidade (1994: 47-50).

Os mesmos autores realçam ainda que este tipo de investigação produz dados extremamente abundantes em pormenores descritivos e que a tarefa do investigador baseia-se sobretudo na observação, descrição, registo, interpretação e compreensão do caso

estudado. Visto que os dados recolhidos são então maioritariamente descritivos e alvo de uma interpretação, cuja ênfase se fundamenta mais no processo do que no resultado final, a pesquisa qualitativa segue um percurso essencialmente indutivo, como afirmámos anteriormente (*ibidem*).

Também segundo estes teóricos, para além deste último fator, a metodologia de investigação qualitativa apresenta outra particularidade: a interação, uma vez que se verifica uma estreita relação entre a recolha de dados, as hipóteses e a elaboração de teorias explicativas durante o processo. Notemos que, à medida que o investigador se debruça sobre os dados, pode verificar-se por vezes a alteração das hipóteses, o que vai originar novas recolhas de dados. Portanto, a pesquisa de natureza qualitativa requer uma postura flexível e aberta por parte do investigador na sua relação com a investigação propriamente dita e tudo aquilo que a rodeia. Para o investigador qualitativo, as palavras, os gestos e as representações são elementos importantes no processo da recolha de dados (*ibidem*: 51).

Em suma, o processo indutivo, próprio da metodologia qualitativa, assemelha-se a “um funil”, a um percurso que gradualmente se vai estreitando cada vez mais. No princípio, os pontos de interesse têm um carácter mais geral e alargado, tornando-se progressivamente mais específicos, à medida que o estudo vai ganhando forma (*ibidem*: 47-50).

1.2. Design do estudo

Segundo Tuckman, o design do estudo corresponde ao plano condutor da investigação científica, é o esqueleto da obra sobre o qual se vai montar o edifício. Trata-se do plano de ação que, partindo de um conjunto inicial de problemas ou questões, permite-nos chegar a um conjunto de conclusões ou respostas (2000: 205).

Aqui o nosso principal objetivo neste estudo de caso é compreender o significado e o sentido das situações e experiências da tomada de decisão, apropriando-nos para tal de um design de investigação maleável, cuja ênfase está no processo e não no resultado, como mencionámos precedentemente.

Auxiliar-nos-emos sobretudo de várias ferramentas, como a análise documental e a entrevista semiestruturada, pilares da nossa pesquisa, para interpretar e posteriormente generalizar dos discursos individuais e documentais e levar o nosso barco a bom porto.

Através do mecanismo da categorização, iremos classificar a escola em análise quanto aos níveis e perspectivas organizacionais da decisão e, a partir destes dados, tentar responder à nossa pergunta de partida. Este estudo tomou forma ao longo do ano letivo 2012-2013 numa escola com contrato de autonomia, uma das 22 que iniciaram este projeto em setembro de 2007.

Na verdade, depois de uma extensiva revisão da literatura, importa-nos então estudar empiricamente uma situação concreta para podermos analisar, interpretar e compreender todos os seus recantos.

1.2.1. Objetivos

Depois de enunciar o projeto de investigação sob a forma de uma pergunta de partida, simultaneamente clara, viável e pertinente, o investigador deve fazer-lhe seguir os objetivos de trabalho que constituem os eixos centrais de uma investigação, “o seu fio condutor, dando início à investigação” (Quivy e Campenhoudt, 2005: 46 e 111). Enquanto que o objetivo configura um caminho para responder ao problema, as questões de investigação têm como função revelar o problema essencial, visam formalizar o mais exatamente possível aquilo que pretendemos conhecer, esclarecer e compreender.

No nosso caso, os quatro principais objetivos são os seguintes:

- perceber como se desenvolve o processo da tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia;
- proceder a uma análise do processo de tomada de decisão tendo em conta as perspectivas de análise organizacional;
- verificar as alterações que o processo da tomada de decisão geram no funcionamento de uma escola com contrato de autonomia;
- saber se existem condições e vontade necessárias numa escola com contrato de autonomia para tornar o processo de tomada de decisão mais eficiente e mais eficaz.

O intuito do nosso trabalho empírico alicerça-se essencialmente em duas vertentes: descrever os níveis de decisão na escola em estudo e desvendar as perspectivas organizacionais da decisão privilegiadas pelos principais órgãos da escola.

Após a definição da pergunta de partida para o nosso estudo de caso, a formulação dos objetivos e a análise da recolha bibliográfica, daremos lugar a entrevistas exploratórias

e outros métodos que orientam o nosso trabalho de investigação no sentido de contactarmos com a realidade em análise e de interpretá-la.

1.3. Estudo de caso

A abordagem interpretativa que consubstancia o estudo de caso não pretende verificar regularidades mas sobretudo analisar singularidades. O significado é o objeto da investigação e da ação (Friedberg, 1993: 293).

Yin define-o “como uma abordagem empírica que investiga um fenómeno atual no seu contexto real e no qual são utilizadas muitas fontes de dados”, “constitui a estratégia preferida quando se quer responder a questões de “como” ou “porquê”” (cit. por Carmo e Ferreira, 1998: 216). É uma ferramenta metodológica com grandes potencialidades para o estudo de situações únicas e particulares, porque se trata de uma estratégia de investigação mais real, mais recetiva e menos controlada. Estamos perante uma observação intensiva e detalhada de uma situação bem definida, que procura alcançar o retrato mais rigoroso possível de uma determinada realidade, que é estudada em profundidade (Anderson et al, 1994: 170). A definição de Lüdke e André insiste na particularidade do estudo de caso:

“O estudo de caso é o estudo de um caso (...). O caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular. O interesse (...) incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações.” (1986: 17)

Como constatamos, no estudo de caso, pretende-se analisar um determinado fenómeno na sua globalidade, sem fragmenta-lo nem descontextualiza-lo (Almeida e Freire, 2003: 101-102).

Stake defende que a intenção não é a generalização, mas antes a compreensão do caso em si, torna-se pouco exequível extrapola-lo para outras situações, posto que este tipo de investigação representa apenas uma parte mínima da realidade (2009: 24). O objetivo é antes estudar e compreender um caso e não outros casos, pois não se pretende produzir generalizações a partir dele (Pardal, 2011: 32-34).

Segundo Lima, no estudo de caso, são valorizados “os processos, ainda mais que os produtos, a procura, mais que a confirmação/infirmação de hipóteses definidas antes da realização do estudo e a importância atribuída aos contextos e atores” (1998b: 29).

Para Bogdan e Biklen, existem três modalidades: o estudo de caso de observação; o estudo de caso de histórias de vida; e o estudo de caso de uma organização numa perspetiva holística (1994: 64). A vertente que nos parece mais adequada e idónea adotar nesta investigação será a de um estudo de caso de observação, porque se baseia num estudo, efetuado num determinado período de tempo, que se circunscreve à análise de algumas dimensões da realidade.

A realidade é neutra e silenciosa, surge em bruto perante o investigador, que deve questioná-la e tentar interpretar a sua projeção. Cabe-lhe observar, questionar, ouvir, de forma imparcial e flexível, e ter a noção clara dos seus objetivos.

1.3.1. Recolha de dados

A recolha de dados que levámos a cabo no nosso trabalho apresenta-se com alguma diversidade, para fundamentar as conclusões em múltiplas fontes de evidência: entrevistas semi-estruturadas, pesquisa e análise documental, análise de conteúdos e revisão bibliográfica.

Já que cada método revela diferentes aspetos da realidade, devemos utilizar diferentes métodos para observa-la. A multiplicidade de técnicas de recolha e análise de informação permite desenvolver entre as diversas informações recolhidas uma triangulação orquestrada e enriquecedora. Denzin expõe quatro diferentes tipos de triangulação:

- triangulação de dados: o uso de uma variedade de fontes num mesmo estudo;
- triangulação de investigadores: o uso de vários investigadores ou avaliadores;
- triangulação de teorias: o uso de várias perspetivas para interpretar um conjunto de dados;
- triangulação metodológica: o uso de diferentes métodos para estudar um dado problema (1978: 89).

A utilização de uma combinação de métodos pode permitir uma melhor compreensão dos fenómenos e assim alcançar respostas mais seguras. Esta conjugação de metodologias traduz-se também numa mais-valia, por um lado, no que respeita ao complemento e contraste de informação ou conclusões e, por outro lado, na validação dos dados.

No âmbito do nosso trabalho, a recolha de dados vai coligir um importante conjunto de informação, relacionada e cruzada, que nos permitirá, conjuntamente com a investigação sociopolítica e teórica, previamente realizada, confirmar ou infirmar as hipóteses por nós formuladas inicialmente.

a. Pesquisa bibliográfica

Para Lima e Pacheco, “a contextualização do problema coincide com uma resenha bem fundamentada do estado da arte sobre as questões respeitantes ao objeto de estudo” (2006: 15). Antes de enveredarmos pelo campo empírico, é fundamental construirmos um enquadramento teórico e equacionarmos uma análise crítica sobre a produção teórica lida. Este esforço de revisão da literatura é imprescindível porque auxilia o investigador na sua tarefa de definição das linhas mestras do problema em estudo.

Seleccionámos um conjunto de documentação de referência para: enriquecer e diversificar as perspetivas teóricas; aprofundar a compreensão do objeto de estudo tratado; destacar a informação relevante; fundamentar a problematização teórica das hipóteses; e reunir o máximo de informação para se proceder ao enquadramento teórico e ao desenho da estrutura conceptual da investigação.

b. Entrevista

No campo da investigação em ciências da educação, a entrevista constitui um dos principais meios de recolha de dados, pretende obter informações sobre factos ou representações, através de um leque variado e abrangente de questões. Propicia um contacto direto com o sujeito a investigar, muito difícil de conseguirmos com outras técnicas. Para Erasmie e Lima, trata-se de uma conversa cuidadosamente planeada que visa obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos e conhecimentos do entrevistado relativamente a certas questões ou matérias (1989: 85). Segundo os mesmos autores, a entrevista deve passar por cinco fases fundamentais para o seu sucesso: o estabelecimento do contacto; a fase introdutória da entrevista; a fase intermédia da entrevista; a fase principal da entrevista; e a conclusão da entrevista (*ibidem*: 89-90).

Sendo assim, devemos conduzi-la com o intuito de obter dados concretos e precisos, direccionando sempre o sujeito entrevistado para os objetivos que pretendemos investigar, por isso é imprescindível que o investigador tenha a priori uma sólida base

teórica sobre o assunto que pretende investigar. As questões formuladas nas entrevistas procuram sobretudo verificar, identificar e averiguar: após estabelecermos um contacto direto com os interlocutores e ouvirmos as suas perceções sobre o fenómeno em estudo, cabe-nos analisar as suas revelações e tomadas de posição. Ao facilitar a comunicação e obtenção dos dados, este recurso potencia uma interação bastante produtiva com o entrevistado (Pardal, 2011: 85-87).

De facto, a entrevista pode facultar-nos o acesso a respostas completas e detalhadas sobre o assunto que investigamos e “a recolha de dados descritivos na linguagem do sujeito vai permitir ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994: 134). Ela tem de apresentar uma forma flexível e simultaneamente assertiva. Contudo, esta técnica também revela certas limitações: o sujeito entrevistado só diz o que quer; aquilo que diz pode não corresponder ao que pensa e ao que faz; ou pode ainda ser traído pela sua capacidade ou incapacidade de expressão.

Uma das derivações deste instrumento de recolha de dados é a entrevista semiestruturada, que mais interessa ao nosso estudo de caso, construída sobre um conjunto de perguntas-guia, relativamente abertas, colocadas ao entrevistado com a finalidade de obter dados relativos ao que se pretende indagar. Tem por base um conjunto de perguntas delineadas, bastante flexíveis, às quais, no decurso da entrevista, podemos acrescentar outras, consideradas oportunas para os objetivos da investigação. Concede alguma liberdade ao entrevistador e facilita a exposição do ponto de vista por parte do entrevistado.

A entrevista semiestruturada, segundo Bogdan e Biklen, é a modalidade mais adequada quando se pretende evitar a rigidez na sua condução, dando liberdade de percurso e permitindo ao entrevistador operar as necessárias adaptações no seu decurso e uma recolha mais ampla das opiniões dos participantes (1994: 135).

Valles designa várias vantagens e possibilidades no caso das entrevistas semiestruturadas: o acesso a uma grande riqueza informativa; o esclarecimento por parte do investigador de alguns aspetos no seguimento da entrevista; e, efectuando-se na fase inicial, ser “geradora de pontos de vista, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação, a definição de novas estratégias e a seleção de outros instrumentos” (1997: 196).

Este tipo de entrevista foi, então, considerado a mais vantajoso para o nosso trabalho devido à existência de um guião previamente elaborado, servindo de eixo orientador ao desenvolvimento da mesma, e à adaptação paralela que podemos efetuar com o entrevistado, permitindo um certo grau de liberdade na exploração das questões.

Após a definição das perguntas a incluir, outro dos momentos estratégicos passa pela clarificação das categorias que pretendemos observar, para mais facilmente as reconhecermos quando os inquiridos as acionarem.

c. Análise de conteúdos e categorização

Realizámos o tratamento dos dados da entrevista através de outra técnica, a análise de conteúdo, na qual procurámos identificar as visões e opiniões dos entrevistados, relativamente ao funcionamento da instituição, nomeadamente as categorias estruturantes das hipóteses apontadas. Procurámos com isto identificar as tendências de ordem semântica nos entrevistados. Segundo Bardin, a análise de conteúdo “é a inferência que permite a passagem da descrição à interpretação, enquanto atribuição de sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas e organizadas” (1997: 103).

Após a análise da informação obtida, categorizámos os dados por forma a testar mais facilmente as hipóteses de trabalho, promovendo o cruzamento das informações provenientes dos atores entrevistados.

No entanto, não devemos confundir a análise de conteúdo com a análise documental. A análise documental debruça-se sobre os documentos a partir dos quais se espera colher algum dado ou informação. Por sua vez, a análise de conteúdo incide sobre as mensagens, evidenciando os indicadores que permitem deduzir a partir de outra realidade que não a da mensagem (*ibidem*: 46). No fundo, “trata-se da desmontagem de um discurso e da produção de um novo discurso através de um processo de localização-atribuição de traços de significação, resultado de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção da análise” (Vala, 1986: 87).

As informações foram sujeitas a “um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 1997: 42). Trata-se de um processo no qual “as categorias pré-

existentes não são fixas nem definitivas, podendo ser eliminadas ou substituídas por outras” (Terrasêca, 2002: 126-127). Estruturámos as categorias finais em função das leituras realizadas, para cada categoria foram mobilizadas unidades de registo dos discursos em análise, tendo sido as categorias e respetivas subcategorias ordenadas em grelhas de análise. Desenvolveu-se assim um processo indutivo, mas também iterativo, entre a linguagem teórica e os textos sobre o qual incidiu a nossa análise.

Em suma, a categorização possibilita que os dados deixem de estar em bruto e passem a estar organizados. A escolha das categorias pode obedecer a diferentes critérios: “semântico” (categorias temáticas); “sintático” (verbos, adjetivos e pronomes); “léxico” (sentido das palavras); e “expressivo” (perturbações na linguagem e/ou escrita, por exemplo) (Bardin, 1997: 117-118).

Ela pode advir de dois processos distintos: o procedimento por “caixas” e o procedimento por “milha”. Quanto ao procedimento por caixas, a grelha ou sistema de categorias é a priori delineado do corpus, estando baseado no quadro teórico em que se fundamenta a investigação, isto aplica-se “no caso da organização do material decorrer diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos”. No respeitante ao procedimento por milha, as categorias emergem da “classificação analógica e progressiva dos elementos”, são o resultado da análise do corpus do trabalho (Bardin, 1997: 119-120). Relativamente ao nosso estudo, o sistema de categorias decorrerá de um procedimento por milha, na medida em que as mesmas irão resultar da análise das duas entrevistas.

Para garantir a sua qualidade, as categorias devem ainda obedecer a uma série de critérios: a exclusão mútua, a homogeneidade, a pertinência, a objetividade, a fidelidade e a produtividade. Neste sentido, Bardin organizou o plano de análise “em torno de três pólos cronológicos”: a “pré-análise”, a “exploração do material” e o “tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (1997: 95).

d. Análise documental

Outro dos mecanismos importante que nos auxilia na nossa pesquisa repousa no facto de que “os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador” (Lüdke e André, 1996: 39). A recolha e análise de documentos oficiais apresentou-se-nos como fundamental na compreensão da celebração do contrato de autonomia, na construção de

conhecimento acerca da sua implementação e na pesquisa sobre o processo de tomada de decisão no seio de uma escola com contrato de autonomia. A análise documental permite-nos realizar uma retrospectiva. Os documentos em si representam importantes fontes de informação, relatos diacrónicos dos principais momentos e registos institucionais de relevo. Permitem fazer-nos interiorizar algumas dimensões, como designadamente os valores, as ideologias, os objetivos e a missão da instituição educativa.

Interessa-nos fazer uma pesquisa documental de consulta e análise nomeadamente do projeto educativo, do contrato de autonomia e de outras fontes de papel, que formam um corpus de análise diverso, de modo a recolher dados que nos permitam responder às perguntas e questões orientadas do nosso trabalho (Pardal, 2011: 103).

A análise documental apresenta várias etapas que passam pela enumeração, codificação, categorização e inferência, envolvendo pela mesma ocasião processos de triangulação, contrastação, relação e comparação, entre outros mais. Estes passos auxiliam-nos no nosso intuito de identificar categorias de análise, de tipificar respostas padrão, circunstâncias-tipo e tudo aquilo que seja susceptível de favorecer a validade e a objetividade do nosso trabalho.

2. Análise e interpretação dos resultados

No nosso caso, a escolha da escola foi intencional, prende-se com as características da própria escola e o seu perfil tradicionalmente empreendedor, que nos parecem corroborar as nossas expectativas.

Após um enquadramento teórico bastante completo e atualizado e uma abordagem às políticas públicas que preconizam a contratualização da prestação do serviço educativo, estamos convictos de que a autonomia dos estabelecimentos de ensino poderá ser extremamente importante na sua identidade e na sua praxis. A retórica discursiva parece apontar para uma série de faculdades que as escolas usufruem, ou podem usufruir, quando são detentoras de um contrato de autonomia. Quando se fala em autonomia das escolas, parece que estas usufruem de poderes que as restantes escolas não possuem, possivelmente o segredo esteja num processo de tomada de decisão mais eficiente e eficaz.

Quanto a nós, vale então a pena conferirmos as reflexões aportadas pela análise teórica através de um caso particular, este trabalho leva-nos, enquanto investigadores, a romper com os preconceitos e as falsas evidências, partir sem prejuízos para o campo de investigação em concreto. Neste sentido, delineámos duas categorias, cada qual subdividida em várias subcategorias, para reunirmos os dados que recolhemos em função das características que eles têm em comum e tipificarmos a nossa interpretação:

- sobre os níveis de decisão: individual, grupal e organizacional;
- sobre as suas perspectivas organizacionais da decisão: burocrática, participativa, negocial/conflitual e confluência de oportunidades (anexo 3).

2.1. Caracterização da escola

A nossa investigação decorreu numa das 22 escolas que assinaram o contrato de autonomia em setembro de 2007 e localiza-se na zona norte de Portugal.

A escola está inserida num concelho com duas características predominantes, que inequivocamente imprimem uma forte ascendência nas suas orientações em termos de organização e administração escolar:

- um vínculo histórico com o mar, importante fonte de sustento da população local, que se projeta numa riqueza de tradições e culturas, aliando o passado à renovação e modernidade, e que proporciona uma acessibilidade marítima e projeção internacional;
- uma componente maioritariamente urbana, dominada pelos setores secundário e terciário, onde grande parte do tecido e infraestrutura industrial está ligada à atividade comercial e aos serviços e dotada de um arrojado projeto de desenvolvimento urbanístico e industrial.

No que toca à área educativa, o Conselho Municipal de Educação do referido concelho aprovou em 2006 a sua própria Carta Educativa Municipal, enquanto instrumento de ordenamento e planeamento que visa: adequar a rede educativa às orientações da política educativa, a utilização mais eficiente dos recursos e complementaridade das ofertas educativas, a correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, o ajustamento entre a oferta e a procura educativas e a qualidade do estado físico e funcional dos edifícios.

Muito recentemente, em 2013, é adotado o Projeto Educativo Municipal, em parceria com os diversos intervenientes na área da educação e formação a nível municipal, com o objetivo de definir uma política educativa e formativa local, coadjuvada por uma articulação interinstitucional. O lema deste documento assenta na educação por todos e para todos, próprio de um Município Educador.

A rede escolar do concelho é constituída por um vasto conjunto de escolas secundárias, escolas básicas, jardins-de-infância e estabelecimentos do ensino superior e atua num clima de cooperação e empreendedorismo.

O estabelecimento de ensino aqui em análise foi criado em 1955 como Escola Industrial e Comercial e funcionou em diferentes espaços da cidade até se instalar definitivamente no atual edifício, inaugurado em 1969. Em 2009 foi concluída a sua requalificação, no âmbito do projeto de intervenção da empresa Parque Escolar. Esta intervenção melhorou significativamente as condições físicas, os equipamentos e, consequentemente, aumentou o nível de satisfação da comunidade escolar. É, por isso, uma escola renovada que atualmente acolhe uma população escolar de diferentes zonas da cidade, mas também, e devido à reconhecida qualidade do seu projeto pedagógico, de jovens oriundos de outras cidades limítrofes.

Sempre que é chamada, a escola responde, envolve-se, mostra a sua capacidade organizativa e empreendedora. Ao longo dos anos tem procurado, através da sua oferta formativa diversificada, dar resposta às expectativas dos alunos, aos seus interesses e projetos individuais, ao seu futuro enquadramento profissional e, assim, às constantes e diversas exigências do mundo empresarial e da sociedade em geral. Apresentando, desde sempre uma forte vontade de inovar, tem sido pioneira no desenvolvimento de inúmeros projetos que estão na origem e são uma marca da sua individualidade: aceita desafios como o contrato de autonomia em 2007; autopromove-se junto de entidades externas; valoriza a cooperação em competição; fomenta uma cultura de avaliação institucional; enfatiza as suas relações com os parceiros sociais; e impulsiona projetos de desenvolvimento educativo e atividades de enriquecimento curricular. Assim se constroem dinâmicas e práticas que determinam o sucesso educativo e reforçam uma cultura de empreendimento e de iniciativa, objetivos plasmados no seu Projeto Educativo. Assenta sobretudo a sua imagem num eixo performativo e de qualidade da prestação do serviço educativo público que vai de encontro: à reorientação do percurso escolar, ao combate ao abandono, ao

reforço positivo da imagem da escola, à valorização das aprendizagens, reconhecendo o mérito das boas práticas e premiando o sucesso dos alunos, à cooperação ativa com a comunidade e ao envolvimento em projetos nacionais e internacionais.

É com este espírito recetivo e nesta relação interativa que a escola cumpre o seu principal objetivo: formar jovens capazes de exercer com competência e com responsabilidade as suas obrigações futuras.

No intuito de preservarmos o completo anonimato desta escola e dos seus agentes educativos ao longo da nossa pesquisa, decidimos apelida-la de Escola do Navegador.

2.2. Níveis de decisão

Como abordámos no terceiro capítulo da nossa investigação, o processo da tomada de decisão em nada se revela homogéneo, manifestando-se antes pelo contrário numa ampla escala em todas as organizações e a escola não constitui uma exceção à regra. Acordámos já que se trata de facto de um processo com uma morfologia pluriforme, existe pois um sem número de decisões no quotidiano de uma escola, com maior ou menor relevância sobre a eficiência da organização educativa. Com base neste ponto, assinalámos a coexistência de três níveis de tomada de decisão que consubstanciam as nossas subcategorias: individual, grupal e organizacional (anexo 3). Enquanto que o primeiro patamar releva de um gesto particular que, apesar de poder eventualmente delegar tal função, monopoliza sempre contudo o deferimento final; os que seguem representam uma pluralidade, seja de um grupo seja de uma organização, que dilui a tomada de decisão como competência ou tarefa de vários agentes.

Perante esta problemática que consideramos fundamental no universo escolar contemporâneo, julgámos pertinente confrontar estes níveis de decisão com a experiência vivenciada numa escola com contrato de autonomia, mais propensa à uma gestão responsável no sentido do eficaz e eficiente alcance dos seus objetivos, percebermos em que moldes se desenvolve o processo na rotina do estabelecimento escolar e quais os fatores intervenientes nesse plano estratégico da organização educativa.

Ao analisarmos o conteúdo das entrevistas, tivemos em atenção estes conceitos para poder interpretá-las de modo objetivo e melhor enquadrar assim as experiências e opiniões das duas figuras de maior destaque da Escola do Navegador, o Diretor e o Presidente do

Conselho Geral (anexos 1 e 2). Realçamos o facto de o primeiro apresentar um longo percurso profissional, feito de mais de vinte anos de carreira em cargos de gestão e administração escolar, tendo inclusive integrado a equipa da antiga Direção-Regional do Norte; e de o segundo, com formação académica em economia e experiência profissional na área empresarial e financeira, se encontrar há pouco mais de quatro anos a exercer o cargo de Presidente do Conselho Geral na escola.

Em termos desta questão que nos ocupa de início, os níveis de decisão, verificamos que os três patamares são retratados com maior ou menor relevo por ambas as figuras, embora com uma ênfase considerável no nível organizacional, dotado de uma envergadura maior e sobretudo de uma intrínseca corresponsabilização. Aliás, constatamos que esta última noção regressa sistematicamente à tona nos seus comentários. Até mesmo quando a decisão é do foro individual para estes dois agentes educativos, denotamos que ela se projeta subliminarmente num horizonte mais alargado, sempre em prol da eficácia e qualidade da sua instituição, que é a garantia do sucesso educativo dos alunos, o “fio condutor da escola” no dizer do Diretor (anexo 3).

Esta característica, que se insere claramente numa lógica de mútua responsabilidade, vem na continuação da lógica da autonomia, como tão bem defende o seu líder: “Nós queríamos que a escola não dependesse de uma decisão hierárquica, resolver atempadamente os nossos problemas. A lógica da autonomia é a lógica da responsabilidade, o que o CA trouxe de bom foi que, pela primeira vez, tivemos que olhar para nós próprios, tivemos que definir objetivos, onde é que a escola está e para onde é que ela quer ir (...). Começámos a parametrizar a nossa ação, marcar o nosso caminho”. Portanto, uma das intenções subjacentes a vontade de uma maior autonomia por parte da escola, formalizada através da sua contratualização, assenta na agilização da tomada de decisão.

Á escala individual, parece-nos haver um comum acordo entre o Diretor e o Presidente do Conselho Geral quanto às vantagens potencializadas pelo órgão unipessoal: mais eficaz e explícito e menos prolongado e solene. O Presidente do Conselho Geral confirma-nos que pelo “facto do órgão de direção ser unipessoal, as decisões são mais eficazes e prescritivas. Eu quero, posso e mando. Antes era demasiado moroso, burocrático e pouco eficaz”. Outro dos elementos discursivo, que perpassa nas análises esboçadas pelos dois líderes da Escola do Navegador, está relacionado com a autoridade e o

reconhecimento que a função de Diretor reveste, enquanto fiel depositário da confiança da comunidade educativa. O próprio afirma: “sei que pelo reconhecimento que a comunidade me dá, a minha vontade muitas vezes prevalece. Às vezes, mesmo contra a minha vontade, faço uma sugestão à espera que haja reação e que haja talvez sugestões. Mas as pessoas, basta vir de mim e acabam por acatar com mais facilidade”.

Mas o processo da tomada de decisão, em primeira linha muito focado neste rosto da escola, assenta em paralelo “numa partilha muito grande de opinião” (D). O próprio Presidente do Conselho Geral, por seu turno, também ele privilegia essa partilha e ponderação coletiva: “Procuro sempre de uma forma harmoniosa, ouvir todos. Ouvir todas as partes interessadas e mesmo aquelas que pensam que não são interessadas e só depois tomar uma decisão. De uma forma que, acima de tudo, a equidade esteja presente. Há uma coisa que está ou deve estar sempre presente na decisão é o bom senso (...). Essencialmente deve haver muita ponderação e partilha (...). Cada um apresenta o seu ponto de vista para chegarmos à sintonia (...). Como órgão colegial que é, mesmo em desacordo, refletimos todos de uma forma muito séria e depois deliberámos em conjunto”.

De um nível individual extrapola-se para um nível grupal e organizacional. O processo de nomeação dos coordenadores é disso um exemplo real, baseando-se em critérios de qualidade e competência, o Diretor recorre às pessoas que lhe garantam um bom desempenho nas suas funções: “vão estar ao lado dos alunos, com ideias críticas, propondo sugestões, correções, não concordando com as minhas opiniões, porque eu posso ter um grande conhecimento da escola, mas não tenho todas as ideias, e daí que vai melhorar a escola. É da conjugação de muitas luzinhas que se faz uma luz grande para iluminar a escola toda”. O Diretor tem como ponto assente que “só quem conhece muito bem essa relação de intersecção entre as várias pessoas influentes e os vários acontecimentos é que pode tomar uma boa decisão”, só partindo de vários pontos de vista e conhecendo os vários ângulos do problema é que se pode tomar a decisão mais eficaz. Em suma, apesar da sua posição cimeira na organização, assume em consciência que tem de recorrer a intermediários e aconselhar-se com eles para apoiar as suas deliberações: “quando tomo uma decisão estratégica para a organização, eu vou ouvir, vou consultar alguns dos elementos, que mesmo não tendo igual conhecimento que eu relativamente à organização, têm muito conhecimento”.

Através da análise às entrevistas, observamos que a tomada de decisão se processa de forma diferente nos quatro órgãos. Do ponto de vista do Diretor, existem competências bem definidas à sua atuação: “o CG pede-me explicações, dá-me orientações para o orçamento, o PAA. As decisões ao nível do CG são estratégicas, de alto nível, é o órgão que aprova os normativos máximos da escola e verifica a conformidade das situações. O CP não é um órgão deliberativo, é consultivo, embora em muitas situações eu recorra ao CP para me ajudar nas tomadas de decisão, é um órgão co-responsável pelas decisões, uma vez que eu submeto os pareceres aos conselheiros, que são analisados e avaliados e só depois é que apresento ao CG”. Apesar de não ter direito de voto, o gestor, responsável pelas rédeas da escola, não se reduz à prestar informação ou receber orientações: “no CG não tenho direito de voto, mas tenho o direito e o dever de motivação das pessoas. Quando vou ao CG, levo propostas, decisões já pré-tomadas, sugestões, para induzir as pessoas, conquistá-las, explicar os motivos que me levam a pensar que aquela é a melhor decisão. Quando vou lá, eu não voto mas digo que, se votasse, achava que devia-se votar assim e explico porquê. Umas vezes não concordam, outras sim, e acaba por haver uma negociação entre o CG e eu. Esta negociação é muito pacífica, (...) há uma proximidade muito grande, um reconhecimento muito grande do Diretor ao CG e vice-versa”. O Diretor assume aqui o seu estilo de liderança que passa tendencialmente pela mobilização de vontades na escola.

É importante salientarmos ainda que, no seu âmbito organizacional, a tomada de decisão na escola é fonte de muitos interesses e atenções por parte da comunidade em geral e é o Diretor que, ao revelar-nos as suas impressões, nos explica em que consiste essa atração: “as escolas com poder de decisão interessam ao poder político. A escola começou a ser um local apetecível quer pelo político quer pela comunidade, porque era um local onde se podia tomar decisões. (...) gostaríamos de poder ter essa base de negociação. Nós somos importantes porque nós podemos tomar decisões e intervir mesmo na comunidade. E como somos importantes, vamos ter bons parceiros, porque os parceiros vão querer estar connosco e vão nos ajudar e a escola pública vai ter mais hipótese de ter sucesso”. O Diretor demonstra-nos ter plena consciência da importância que reveste o poder de decisão do seu estabelecimento de ensino e o impacto da valorização social e estratégica que este lhe proporciona. O Presidente do Conselho Geral corrobora esta posição e acresce que o contrato de autonomia serve de meio para a escola atingir os seus objetivos: “O CA, mais do que aquilo que na prática ele nos dá, permite apresentar-nos e que sejamos vistos doutra

maneira. É uma questão de marketing. Acaba por nos facilitar e abrir portas a nível da autarquia e de outras entidades. A nível do CG temos entidades que verbalizam o orgulho que têm de pertencer ao CG da nossa escola. É uma escola com características específicas, entre elas, o CA. Eles vibram com o CA”. Quando inquirido por nós sobre a razão da adesão ao contrato de autonomia, o Diretor recorre à mesma utilidade: “O marketing das escolas com CA funciona. Costumo dizer que ter sorte é não perder oportunidades, por isso arriscamos, não perdemos, nem ganhamos nada”. A questão de marketing, o poder da imagem, que o contrato de autonomia oferece à escola é irrefutável e opera como um trunfo na manga destes líderes. É aqui pertinente realçarmos que esta marca de narcisismo institucional, própria dos “*établissements étalons*”, serve os interesses da própria escola na conquista de uma imagem de marca que lhe potencia, no mínimo, dividendos simbólicos, e fortalece-a na formatação de uma identidade de estabelecimento eficaz e inovador (Draelants e Dumay, 2011: 76-77).

A falha que mais preocupa o Presidente do Conselho Geral quanto às decisões na organização educativa diz respeito à sua comunicação dentro da escola, que precisa ser melhorada. Este problema de transmissão das mensagens deve-se, na sua opinião, à grande mudança do quadro docente efetuada ao longo destes últimos quatro anos. No seguimento da aposentação de uma larga franja do corpo docente mais antigo e experiente da escola, gerou-se uma certa instabilidade e perdeu-se alguma afinidade e familiaridade: “antes, como o pessoal docente se conhecia, a comunicação passava muito bem. Havia mecanismos, a mensagem passava naturalmente bem: na mesa do café, na hora do almoço. Desde há quatro anos, houve muitas saídas, há uma alteração organizacional no tecido empresarial, desculpe na instituição escolar. Isto trouxe muitas alterações na escola, a comunicação precisa de uma afinação”. Por sua vez, o Diretor expõe-nos os instrumentos que implementou na escola para tentar colmatar essa debilidade na comunicação das decisões a nível organizacional: “A comunicação interna é um dos graves problemas em todas as organizações e nós também temos tido problemas. Para os resolver, primeiro criamos um mecanismo de comunicação interna imediato através de um e-mail da comunidade; em segundo, as decisões do CG são publicitadas em toda a escola; e por último, como tenho dúvidas que as decisões não cheguem a todos, faço reuniões periódicas com os professores, alunos e pais”.

Quanto ao valor dado a cada uma das etapas do processo de tomada de decisão, os dois dirigentes divergem. Segundo o Presidente do Conselho Geral: “ as fases mais estratégicas da tomada de decisão, são a identificação do problema e o esboço de uma proposta de ação ou de várias para aquele problema. A partir do momento em que tenho identificado um problema ou situação, posso trabalhar para resolvê-lo. Às vezes, é necessário pensar e voltar a pensar, dormir sobre o assunto, falar com A, falar com B, ver como é feito noutro lado para analisar todas as possibilidades e a partir de aí escolher a melhor decisão. Para mim, a fase que poderá ser a mais imediata, a apresentação de uma solução, no fundo, não é a mais estratégica. A mais estratégica é aquela que está a montante, é identificar o problema ou situação porque se conseguirmos identificar, são as bases para edificar algo e chegarmos bem”.

O Diretor expressa um ponto de vista diferente: “temos uma equipa de auto-avaliação que identifica os problemas. Depois vem a parte de como vamos resolver, vem aí a parte do CP ou uma maluquice minha. Não sabemos se esta situação vai ser a melhor, estamos a falar de causas e efeitos de jovens, de resultados humanos, do sucesso dos alunos. E muitas vezes quando falamos de seres humanos que são imprevisíveis, não podemos dizer temos este problema e resolve-se desta forma. Não é matemática, aplica-se este cálculo e o resultado final está aí invariavelmente, não, temos aqui um problema, vamos buscar uma solução que nos parece viável, vamos trocar algumas opiniões, chegar a consenso e avançar com algumas delas, sem nenhuma certeza, mas com a certeza de que é um ciclo e de que se aquela resposta ou decisão não der resposta ao problema, temos um novo problema e temos de procurar uma nova decisão. A etapa mais estratégica é o momento da seleção, da escolha de uma opção”.

Enquanto que o Diretor centra todo o valor estratégico da tomada de decisão no final do processo, correspondente à apresentação da solução; o Presidente do Conselho Geral valoriza todos os passos que permitem chegar a essa fase, a base do edifício que consiste na identificação do(s) problema(s) e no esboço de uma proposta de ação. Enquanto que o Diretor concentra os seus esforços na escolha de um resultado eficaz; o Presidente do Conselho Geral pondera sobretudo a raiz do processo e todo o trabalho de campo para descobrir uma solução ao problema. Não nos parece que esta divergência de opiniões provoque um antagonismo entre eles, antes pelo contrário, equilibra os poderes

que estão inerentes às competências dos seus próprios cargos e esta oposição de perspectivas permite-lhes complementarem-se.

Ambos convergem quando perspectivam o processo da tomada de decisão como uma tarefa dinâmica, assente numa conjunção de pontos de vista, e interiorizam esta forma de estar como uma força da gestão e administração da sua escola. A semântica do plural, que vemos retratada no decorrer das suas entrevistas, representa também a importância que eles atribuem à co-responsabilidade no modo como direcionam a sua organização.

Ainda quanto aos níveis de decisão, vários documentos orientadores da escola testemunham-nos algumas tendências nas suas linhas mestras (anexo 3). No seu projeto de intervenção, o Diretor transmite-nos a ideia que a eficácia da escola repousa muito na “eficácia individual de cada docente, e de cada ator”, portanto expressa a clara convicção que a ação de cada membro suporta o sucesso da missão educativa desta escola. Sobre este ponto, o líder evoca implicitamente o conceito de gestão participativa que, segundo Barroso, “corresponde a um conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento regular e significativo dos trabalhadores na tomada de decisões” (1998: 15).

As escolhas de cada um refletem-se nas pedras do edifício educativo e delas também depende o sucesso do rumo da escola. Mas, mais adiante, no mesmo documento, o Diretor define a sua própria visão como o caminho que ele próprio escolheu “na definição das linhas orientadoras da gestão desta escola”, traduzindo-nos aqui, por um lado, uma escolha solitária, fechada em si, e ao mesmo tempo, por outro lado, resoluta e determinada, “uma liderança esclarecida e transformadora, imbuída de uma perspectiva democrática e de uma racionalidade estratégica”, seguindo as indicações dadas pelo Grupo de Trabalho do Projeto de Desenvolvimento e Autonomia das Escolas (2006: 2).

Se por um lado, a partir do projeto de intervenção, vislumbramos uma feição individual na tomada de decisão, quase autocrática; por outro lado, existe também uma vontade de envolver todos os órgãos da escola: promover “a articulação e a cooperação entre as suas diferentes estruturas, privilegiando dinâmicas colaborativas” e “implementar um sistema eficaz de comunicação, entre todas as estruturas da escola, para garantir a coerência dos procedimentos e decisões entre si”.

Um dos objetivos da missão do Diretor passa por facilitar e privilegiar a tomada de decisão a nível organizacional. Este apelo ao empenho coletivo para intervir e opinar está

igualmente plasmado no contrato de autonomia, ao “reforçar uma cultura de responsabilidade, partilhada por toda a comunidade educativa, para responder às especificidades, potencialidades e características próprias e ultrapassar os problemas e fragilidades”; e no projeto educativo, posto que “só com a participação de toda a comunidade será possível continuar a delinear percursos e a concretizar a nossa missão”. A mensagem é clara e produz um efeito ricochete em todos os documentos estratégicos da escola: o conjunto dos atores escolares deve pautar-se por uma cultura da participação, pondo em prática modalidades de trabalho coletivo através de uma interação quotidiana entre os diversos membros da organização (Barroso, 1998: 31-33).

Podemos depreender deste estudo documental que se coloca a tónica sobretudo no nível organizacional e colegial da decisão na Escola do Navegador, no qual todos os órgãos são chamados a operar em harmonia e sintonia, criando canais de comunicação para esse efeito. Conceitos tais como responsabilização, articulação, cooperação, colaboração, comunicação, coerência e partilha são recorrentes nos textos acima referidos.

Observámos ainda que estes, perante a amplitude e complexidade das práticas no estabelecimento educativo, tentam imprimir uma dinâmica que enquadre, canalize e condicione todos os processos e assim unifique a comunidade educativa em torno da sua missão.

Todos eles interiorizam um cuidado manifesto em favorecer a convergência das várias estruturas organizacionais, com a intenção de orientar a ação coletiva para um projeto próprio, um desígnio ou causa comum, motor essencial da autonomia da escola e que a distingue das restantes.

Na verdade, este traço característico dos vários documentos aqui abordados por nós vem na senda da lógica da autonomia, como se reflete no discurso do projeto educativo que se transforma nomeadamente no reforço de uma cultura de responsabilidade, aliás também muito inquirida nos cinco domínios de análise do quadro de referência da avaliação externa.

No dizer de Costa, “os projetos educativos das escolas inscrevem-se, assim, não só neste movimento mais vasto de circulação social de projetos, mas também no quadro dos mecanismos de afirmação da identidade organizacional de cada instituição educativa e da procura de processos de gestão que conciliem a eficácia educacional com o desenvolvimento organizacional das escolas” (2003b: 18).

2.3. Perspetivas organizacionais da decisão

Á imagem da análise que esboçámos nas linhas precedentes sobre os níveis de decisão observados quer através das entrevistas ao Diretor e ao Presidente do Conselho Geral, quer nos documentos estratégicos da escola com contrato de autonomia, importa-nos agora fazer uma leitura de outra categoria, a das perspetivas organizacionais presentes na informação veiculada nesses mesmos instrumentos de recolha de dados.

Entendemos que o modo como o processo da tomada de decisão se equaciona abrange um esquema que assenta essencialmente em quatro subcategorias correspondentes a quatro imagens tipificadas da escola, quatro ângulos de análise figurativos de uma determinada ordem organizacional, a saber: o burocrático, o democrático, o negocial e o simbólico (anexo 3). De salientar que as fronteiras deste quarteto não são estanques nem herméticas, toleram sim margens de contacto que originam por sua vez perspetivas mistas ou híbridas. A realidade não é estática, existe um jogo de interinfluências, uma permeabilidade, em maior ou menor grau, entre as diversas vertentes organizacionais da escola, própria do diálogo naturalmente instaurado no seio da instituição educativa.

De seguida, vamos aplicar as quatro subcategorias ao conteúdo das entrevistas e aos documentos, vendo de que forma elas surgem ao longo dos comentários e textos e cinzelando a abordagem que, na nossa opinião, mais se adequa à dinâmica organizacional esta escola.

Quanto às entrevistas, prevalecem as vertentes burocrática e participativa. No caso da burocrática, o Diretor afiança-nos que: “na maior parte das situações o que acontece é o que vem previsto no próprio contrato de autonomia e a escola tem possibilidade de fazer isto ou aquilo desde cumpra a lei. Os normativos existem e temos de cumpri-los, sob pena de sermos punidos”; bem como da mesma maneira, “na área das questões financeiras, falo com o Conselho Administrativo, o chefe dos serviços administrativos, a minha subdirectora, mas aí há regras muito burocráticas, a contabilidade pública é muito específica e exigente”. Existem pois muitos aspetos na gestão da organização educativa que são do foro burocrático e que não permitem margem de manobra, evitando incorrer na ilegalidade.

O Presidente do Conselho Geral manifesta-nos ainda uma das razões que, segundo ele, está na origem da subserviência aos padrões oficiais da tutela por parte das escolas e que as intimida ou trava no sentido de aproveitarem a margem de manobra que a autonomia lhes pode proporcionar: “por uma questão de salvaguarda, as escolas não utilizam a total autonomia que têm, também porque não estão habituadas a isso. Talvez porque pode vir alguém e perguntar porquê. Portanto vamos manter como está”. De facto, a autonomia e o poder de decisão acarretam o benefício, para alguns, ou o fardo, para outros, da responsabilidade e esta, na verdade, simboliza uma aventura com a qual nem todos aceitam comprometer-se porque implica sair da sua zona de conforto e arriscar-se sem a proteção das redes dos serviços centrais, como verbaliza bem o Diretor, “temos muitas escolas em que a burocracia é o estado mais agradável, confortável, está tudo escrito, é só cumprir”.

O Diretor da Escola do Navegador apresenta-nos uma visão muito terra-a-terra e pragmática do processo da tomada de decisão: “Não podemos dizer: temos este problema e resolve-se desta forma. Não é matemática, aplica-se este cálculo e o resultado final está aí, invariavelmente. Não! Temos aqui um problema, vamos buscar uma solução que nos parece viável, vamos trocar algumas opiniões, chegar a consenso e avançar com algumas delas. Sem a certeza..., mas com a certeza de que é um ciclo e de que, se aquela resposta ou decisão não der resposta ao problema, temos um novo problema e temos de procurar uma nova decisão”. Esta perspetiva fundamenta-se na participação e no consenso da comunidade educativa com a finalidade de identificar a decisão mais adequada, com o sentimento de que se trata de um processo falível mas não irresolúvel. Já vimos anteriormente que o Presidente do Conselho Geral também apadrinha a participação harmoniosa de todas as partes, com equidade e bom senso: “cada ponto de vista é analisado, é discutido, há determinados pontos que são alterados consensualmente, de uma forma muito democrática e participativa”.

Apenas o Diretor nos dá aqui voz de alguns aspetos relativamente aos modos de decisão que implicam um conhecimento mais familiar e profundo da organização e que não estão aos olhos de todos. Por exemplo, aquando do processo de aprovação do contrato de autonomia, o Diretor explica-nos ter experimentado um complexo episódio de negociação perante o conflito de interesses gerado com o corpo docente da Assembleia de Escola: “como a minha primeira proposta era muito arrojada e mexia com o funcionamento

da escola, os professores, que estavam em maioria na Assembleia de Escola, estavam relutantes. Estava instituída a lógica da irresponsabilidade, é mais confortável. Houve alterações que não foram entendidas de parte a parte, mas acabámos por resolver não perder esta oportunidade para a escola”. O antagonismo despoletado pela referida “lógica da irresponsabilidade” produziu uma luta de interesses e pressões para proteger os benefícios e privilégios de um determinado setor da escola: “Antes do CA, a tomada de decisão era menos em equipa e mais em representação. Por serem eleitos, os coordenadores e representantes achavam que tinham mais uma função corporativa. Como foram eleitos pelos colegas, sentiam que tinham de defender os colegas e numa escola temos de defender os alunos. A escola não existe para gerir professores, existe o trabalho dos professores em prol do trabalho dos alunos”. Nesse momento crucial para o futuro da escola de adesão ao contrato de autonomia, o estabelecimento educativo transformou-se numa arena política na qual se opuseram distintas coligações e alianças com o intuito de impor os seus interesses. Estava claramente em jogo a perda da tomada de decisão e a delegação do poder noutros elementos da comunidade educativa, aspetos estratégicos dos quais não foi tarefa fácil convencer a abdicar.

Mais em tom de confiança, o Diretor também aflora a perspetiva simbólica da decisão organizacional, aquela que advém de uma confluência ocasional, mas colocando-a na conta de um ritual inofensivo e controlado: “(...) às vezes, não digo que é anárquica mas, muitas vezes, é o correr da pena. É preciso fazer-se, faz-se. Não pensamos muitas vezes. Com a minha experiência de vinte anos de Diretor, há muitas decisões que eu não preciso muito de pensar sobre elas porque eu já sei qual é a boa decisão, pois já a tomei diversas vezes. Já tomei decisões erradas, já corrigi e agora já sei qual a decisão certa. Pronto, essas decisões são imediatas, são anárquicas, não há uma estrutura para a tomada de decisão”. O Diretor menciona aqui as decisões do foro mecanicista, aquelas que toma maquinalmente no seu quotidiano, sem despende muito tempo para elas e que poderão apresentar ou não alguma debilidade porque não exigem da sua parte uma grande profundidade de análise e que, no imediato da situação, têm de ser tomadas.

Denotámos em vários dos documentos estratégicos da escola em observação a presença de perspetivas organizacionais tratadas na última parte do capítulo precedente e que nos remetem para as metáforas já explicitadas. Existe uma orientação nitidamente burocrática e administrativa que enfatiza o cumprimento formal e racional quando, por

exemplo, o Diretor evidencia no seu projeto de intervenção a sua própria preocupação em otimizar “os instrumentos de gestão estratégica da escola: projeto educativo, projeto curricular de escola, projetos curriculares de turma e regulamento interno”, de modo a dialogarem e harmonizarem-se entre eles para criar as condições mais favoráveis à sua execução e assim deliberar em conformidade com todos eles. Trata-se de um zelo tecnocrático em reverter o projeto educativo num farol para os restantes documentos, a norma a seguir: enquanto o contrato de autonomia visa “garantir a exequibilidade do seu projeto educativo com mais eficácia, eficiência e qualidade”, o plano anual de atividades integra “os objetivos do projeto educativo”, mas também os “do contrato de autonomia e do projeto de intervenção do Diretor”. Costa acentua esta “faceta instrumental e tecnicista do projeto educativo que poderá (deverá) estar em sintonia com outros modos de proceder no contexto escolar” (2003b: 75). Para além da força objetiva do cumprimento legal, existe aqui uma clara intenção de lutar contra um texto amorfo, desequilibrado e descontextualizado. Na verdade, muitos dos hábitos observados nas nossas escolas inscrevem-se nesse registo:

“Parece-nos ser este o diagnóstico mais comum que perpassa pela elaboração de projetos educativos nas escolas. Ou seja, o projeto educativo surge como um mero documento ancorado no formalismo organizacional da escola que não é o objeto de uma discussão e negociação participada de opções de desenvolvimento organizacional, debilmente articulado quer com os outros documentos da escola, composto por um conjunto de metas e pressupostos vagos, não constituindo, por isso, um documento estratégico de orientação da ação organizacional.” (Costa, 2007: 90-91)

Encontrámos igualmente sinais explícitos de uma orientação em prol de uma planificação eficiente no próprio projeto educativo ao assumir concretizar o “projeto curricular de escola, (...) projeto curricular de turma (...), plano anual de atividades (...), projeto de intervenção do Diretor (...), regulamento interno (...)”. Neste campo, o mesmo autor reitera a importante função que cabe à organização escolar de dispor “de normativos claros, de documentos que esclareçam com rigor (de forma ordenada, sequencial e de desenho preciso) os modos de funcionamento e de comportamento organizacional a pôr em prática, bem como os resultados específicos a atingir”, entendendo o projeto educativo como uma “tecnologia racional para a tomada de decisões”, baseadas “num conjunto sistematizado e coerente de objetivos e de estruturas previamente identificadas” (2003b: 75).

Se, como vimos anteriormente acerca dos níveis de decisão, existe uma tendência organizacional patente nesta escola, esta vai traduzir-se numa perspetiva participativa e consensual da decisão. De facto, quando se fomentam elos de identidade entre os membros da comunidade educativa e que todos comungam realmente dos mesmos objetivos, mobilizados em unísono por um sentimento de pertença ao mesmo clã, é natural que as escolhas se baseiem num ambiente de partilha e discussão democráticas para alcançar propósitos comuns. No seu projeto de intervenção, o Diretor reflete a sua própria conceção de gestão escolar, ambicionando “uma liderança integradora, aglutinadora de vontades e de projetos”, numa escola que envolva “todos os atores como co-responsáveis do seu processo educativo” e associando a participação à responsabilização. O contrato de autonomia especifica o alvo ao “dinamizar o envolvimento dos pais/encarregados de educação nos processos de tomada de decisão”. Por sua vez, os regulamento interno e projeto educativo vão no mesmo sentido colegial quando promovem, respetivamente “a participação da totalidade da comunidade escolar” e “a interação escola-comunidade”. Estes quatro documentos prestam a sua voz à apologia da participação democrática de todas as partes interessadas no processo educativo com o objetivo de integrar as vontades de todos e assim construir uma decisão acordada por todos, mais forte e substancial devido ao peso social que representa.

Ainda salientamos outra perspetiva organizacional da decisão nos textos em análise, que assenta num discurso ambíguo, simbólico e que marca apenas uma confluência de oportunidades, sem alcance concreto. A informação surge no contrato de autonomia, no seu anexo I, porém de forma indireta, ao mencionar as debilidades que foram apontadas à escola em análise no relatório do projeto-piloto de avaliação externa das escolas em 2006, como: a “falta de coordenação entre a Assembleia de Escola e o Conselho Executivo” e um “deficiente fluxo de informação entre os vários agentes educativos e entre os órgãos de decisão de topo e intermédios”. No fundo, a referida avaliação destaca a comunicação débil e a ausência de partilha em três patamares: entre os dois órgãos estratégicos da escola, entre os vários atores educativos e até entre as lideranças de topo e as intermédias. Logicamente que este ambiente confuso cria problemas e vai prejudicar o processo de tomada de decisão visto que a informação está à partida viciada.

Depreendemos de toda esta análise (anexo 3) que, quanto ao funcionamento organizacional da escola, o Diretor e a sua equipa, bem como os membros do conselho

geral, do conselho pedagógico e do conselho administrativo, por um lado, gozam de um estatuto privilegiado no que toca às decisões tomadas sobre a sua gestão e administração e, por outro lado, podem participar em primeira fila na sua discussão. O Diretor dá-nos disso prova quando afirma que “há decisões estratégicas que vão influenciar o futuro da organização a muitos níveis. Quando isso acontece, há níveis de conhecimento da organização que balizam a tomada de decisão”. Esses níveis de conhecimento repousam num certo núcleo de indivíduos, detentores de informação suficiente e estratégica para uma tomada de decisão bem-sucedida.

Considerações finais

Chegado o momento para nós de fecharmos o ciclo aberto por esta investigação, impõe-se recapitularmos sucintamente os marcos importantes do caminho percorrido e, sem pretendemos concluir de forma peremptória a problemática abordada, apresentarmos algumas considerações que o estudo empírico evidenciou. Na certeza porém que ditas reflexões não constituem um término, mas sim um contributo da nossa parte como achas para a fogueira de uma investigação mais detalhada e aprofundada num prazo mais dilatado. Relembramos que o nosso trabalho se centrou na temática da tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia e que realizámos um estudo de caso no âmbito deste quadro teórico de referência.

Num contexto de grandes transformações político-sociais, nomeadamente no campo da educação, percecionámos uma agenda comprometida já de longa data com a autonomia no domínio da gestão e administração escolar, em ordem a uma maior eficácia e eficiência organizacional para a prestação de um serviço público de educação com qualidade. Como assinalámos no nosso capítulo inicial, nestes últimos trinta anos, vários normativos nos comprovam o compromisso político no sentido de dar voz às escolas na condução do seu próprio governo. A evolução dos sistemas educativos fez despontar os lapsos organizacionais da máquina centralizadora, enredada na sua hipertrofia de procedimentos, e a evidência de que a escola é indubitavelmente a estrutura mais expedita, apta e idónea, pelos conhecimentos e condições que detém devido ao fator de proximidade e até afinidade com a comunidade educativa. Como aprecia Barroso, a autonomia permite uma “maior flexibilidade, adequação e eficácia da oferta educativa às necessidades específicas dos alunos e das suas comunidades de pertença”, acrescentando que devem ser tomadas medidas “no domínio da descentralização municipal e da recomposição dos serviços centrais e desconcentrados do Ministério da Educação” (2008: 2).

Em resposta a esta tendência apostada no “effacement du travail bureaucratique et décentralisation des règles”, surge uma necessária redefinição de objetivos: “favoriser

l'autonomie de gestion, prendre en compte la diversité des citoyens et s'attacher aux résultats des négociations" (Gaudin, 2007: 70). Todos os ventos convergem na direção do reforço da autonomia da escola, segundo o estudo comparativo da rede Eurydice "na maior parte dos países, a autonomia das escolas é agora amplamente encarada como uma ferramenta a utilizar para melhorar a qualidade do ensino" (2007: 10).

Posto isto, o mecanismo de ação pública que vai permitir à tutela transferir competências para a escola tem origem num processo de contratualização, objeto de análise do segundo capítulo. Vimos que se trata de um fenómeno administrativo assente numa negociação explícita entre o Ministério da Educação e a escola, com compromissos delineados entre ambas as partes, e que revestiu uma significativa efervescência em Portugal, com a assinatura de 22 contratos de autonomia em 2007. Este instrumento estratégico surge com o propósito de transformar a escola numa unidade organizativa autónoma, tendo em conta as especificidades de cada organização escolar.

Contudo, negociação explícita não quer dizer negociação aberta, se na esfera política se apregoa uma horizontalização entre os atores, a relação pela qual se pauta o acordo é na realidade assimétrica (Gaudin, 2007: 11-12). Reproduz-se em suma uma espécie de falácia legal, uma vez que uma escola mais autónoma não pode dissociar-se de uma reforma do governo central, que ofusca a iniciativa e responsabilização, "exigiria mais democracia e participação nas decisões de forma a garantir uma autonomia enquanto capacidade crescente e responsável de autogoverno e direção própria" (Lima, 2008:2). Na opinião de Barroso, "muito se prometeu e pouco se fez neste domínio, ou por incapacidade de concretização, ou por efeito deliberado de uma retórica que visava, unicamente, legitimar, junto da opinião pública, novas formas de controlo" (2011: 39). A "autonomia decretada" é parca, não basta delegar atribuições, competências e recursos, "se, no interior da escola, não houver condições para que ela seja "construída" pela interação dos diferentes atores organizacionais" (Formosinho, 2010: 77). Costa reporta-nos ainda que "uma escola descentralizada com espaços de autonomia que permitam a decisão estratégica – nos campos da organização interna, da gestão pedagógica, curricular e da inovação, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais – surge ainda fundamentalmente ancorada nos princípios que enformam os preâmbulos de vários diplomas legais, mas não em termos de concretização empírica" (2009: 5). Mais além de um espaço de reprodução de normas, a escola tem de transformar-se num espaço de produção de políticas e

orientações (Lima, 1996: 9-11). Demostrámos que, na grande maioria do conjunto dessas 22 escolas, a ilusão deixou lugar à desilusão, que o clima de euforia deu lugar à disforia.

Enquanto peça fundamental do xadrez de qualquer estratégia organizacional está o processo de tomada de decisão, que visa a maximização dos objetivos e interesses da instituição. Abordámos esta temática no terceiro capítulo, no intuito de apontarmos os seus principais ângulos teóricos e de analisa-los à luz de um contrato de autonomia, para averiguarmos a forma como evoluem e se sedimentam. Foi no último capítulo do nosso trabalho que levámos a cabo um estudo empírico sobre o modo como se processa a tomada de decisão numa escola com contrato de autonomia

A partir dessa observação mais concreta e particularizada e de uma leitura cruzada das informações, conseguimos obter dados relevantes para cumprir com os nossos objetivos de investigação, quer por parte da documentação examinada quer por parte das entrevistas efetuadas com o Diretor e o Presidente do Conselho Geral.

Quanto ao desenrolar do processo da tomada de decisão na escola com contrato de autonomia por nós analisada, constatámos que existe uma preocupação redobrada em agilizá-lo em conformidade com as necessidades da comunidade educativa, tentando corresponder de forma eficaz às suas expetativas, e em dedicar-lhe toda a atenção devida porque se tem a plena consciência da sua importância estratégica no sucesso educativo. Todos os níveis de decisão são considerados no caminho para a resolução de um problema ou situação, porque cada um traz uma luzinha, que unida a outras luzinhas, formam uma luz mais viva e forte, difícil de extinguir. No entanto, vemos que, por parte da liderança da escola, se valoriza o facto de, pelo conhecimento mais abrangente que dispõe sobre o respetivo contexto educativo, estar em situação mais favorável e diligente para proceder à união dessas luzinhas.

No que respeita às perspetivas organizacionais do processo de tomada da decisão nesta escola, embora com maior ou menor incidência, notámos que todas elas existem. Quer nos vários documentos, quer nos comentários dos entrevistados, descortinámos uma tendência participativa, que vincula os textos e atores educativos à partilha e ponderação. Nalguns aspetos, a veia burocrática aparece igualmente como inevitável, uma fasquia da gestão e administração da escola corresponde a requisitos hierárquicos que obrigam ao cumprimento da lei. A difícil aprovação interna do contrato de autonomia trouxe-nos ainda à tona uma vertente conflitual da tomada de decisão, na qual nos testemunharam uma luta

de interesses, saneada através de um processo de negociação. Pontualmente, o gestor da escola também revê na tomada de decisão um fenómeno imediato, sem estrutura bem definida, não por uma razão propriamente aleatória, mas sim por uma questão de hábito maquinal das suas funções. Portanto, ao longo da nossa pesquisa empírica apreendemos um conjunto de fatores e variáveis que condicionam as decisões nesta escola, que, por isso, acabam por assumir várias dimensões.

As alterações que o processo da tomada de decisão gera no funcionamento desta escola com contrato de autonomia assentam sobretudo na questão de marketing (Lindon, 577), referida por ambos os entrevistados⁴². No seu entender, o contrato de autonomia, mais do que aquilo que literalmente lhes faculta na prática, funciona como um “abre-te sésamo” para muitos dos seus objetivos ao facilitar e agilizar o contacto com o exterior. Ao contrato de autonomia está implicitamente colada uma imagem de notoriedade da escola, de reputação perante os seus pares, porque fez parte das 22 privilegiadas que mostraram provas de boas práticas de gestão e administração escolar. Comprovámos através dos dois líderes que este reflexo que a escola dá de si própria ao exterior é gerido de maneira não só propositada como estratégica. Uma imagem forte, algo narcísica, proporciona à escola um real poder de influência, “une efficacité sociale et politique propre” (Draelants e Dumay, 2011: 66) e, por sua vez, de decisão. Aliás, segundo eles, aqui está a razão que os impeliu a seguirem no caminho da contratualização.

A principal vantagem, frequentemente enumerada relativamente ao contrato de autonomia, cristalizou-se na obrigação de definir objetivos e metas que levou a escola a refletir sobre o que fazer, como fazê-lo e para onde ir. Esta escola, em particular, revelou assim responsabilizar-se, assumir o compromisso de implementar as condições necessárias para tornar o processo de tomada de decisão mais eficiente e mais eficaz com vista a alcançar os seus objetivos.

Julgamos que o contrato de autonomia não alterou nada de substancial às práticas e rotina desta escola, os próprios textos e interlocutores comprovam-no-lo. Muitos dos procedimentos consagrados no contrato de autonomia já vinham sendo aplicados na escola, ele apenas veio coloca-los no papel. O processo da tomada de decisão consolidou-se,

⁴² Como refere Lindon, trata-se de um marketing público sectorial que se pauta pela adoção de uma nova atitude face ao cidadão/cliente: “a auscultação do cliente, a aplicação de métodos de trabalho mais eficientes e eficazes, a melhoria permanente de processos, a produção de indicadores de avaliação e o controlo de resultados”.

perspetivando-se como fonte de poder e, por essa razão, estratégico para a organização. De realçar que, os membros do Conselho Geral ou do Conselho Pedagógico estão em posição privilegiada porque têm conhecimento do que se passa na escola, as decisões que são tomadas sobre o seu funcionamento e podem participar na sua discussão.

No decorrer da nossa investigação, outras questões foram surgindo que não se enquadram nesta dimensão já limitada, mas que lançamos aqui para semear talvez futuros trabalhos: como perspectivam a tomada de decisão as lideranças intermédias e os docentes numa escola com contrato de autonomia? Quais os fatores potencializadores de uma tomada de decisão eficaz e eficiente? Em que medida o marketing da escola com contrato de autonomia lhe concede um maior poder de decisão nas estruturas coletivas a nível interno e externo?

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Alberto de Jesus (2011), Autonomia e gestão das escolas públicas. O decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, *Revista Ibero-americana de Educação*, 55, 1, p.5.
- ALMEIDA, Leandro e FREIRE, Teresa (2003), *Metodologia de investigação em psicologia e educação*. Braga: Psiquilibrios.
- ANDERSON, Gary, HERR, Kathryn e NIHLEN, Ann (1994). *Studying your own school. An educator's guide to qualitative practionner research*. California: Corwin Press.
- BARDIN, Laurence (1997), *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (1998), *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- BARROSO, João (2001), *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa. Efetuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio*. Retirado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7148/1/relatorio_parte1.pdf em 23-3-2013.
- BARROSO, João (2004), “A autonomia das escolas: uma ficção necessária”, *Revista Portuguesa de Educação*, 17, 2, pp. 49-83.
- BARROSO, João (2005), *Políticas educativas e Organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2008), *Parecer Projeto de Decreto-Lei 771/2007-ME sobre o Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. Retirado de www.dgae.mec.pt/c/document_library/get_file?p_l_id.pdf retirado em 11-4-2013.
- BARROSO, João e AFONSO, Natércio (2011), *Políticas educativas. Mobilização do conhecimento e modos de regulação*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão;
- BAUDY, Pierre (1998), *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui?*. Paris: Syros.
- BELBIN, Raymond (1981), *Management teams: why they succeed or fail*. London: Heinemann.
- BEZES, Philippe (2009), *Réinventer l'État*. Paris: PUF.
- BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- BOUVIER, Alain (2010), *Du projet au contrat d'objectifs*. Poitiers : CRDP de Poitou-Charentes.
- BOUVIER, Alain (2012), *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris: PUF.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004), “Instituições, bom Estado e reforma da Gestão Pública”, in Ciro Biderman e Paulo Arvate, *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, pp. 3-15.
- CABANNES, Michel (2013), *La trajectoire néolibérale. Histoire d'un dérèglement sans fin*. Paris: Le Bord de l'eau.
- CARVALHO, M. João (2013), “A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa”, *Revista Lusófona de Educação*, 22, pp. 103-121.
- COHEN, Michael D., MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- COSTA, J. Adelino (1991), *Gestão escolar: participação, autonomia, projeto educativo da escola*. Lisboa: Texto Editora.
- COSTA, J. Adelino (1996), *Imagens organizacionais da escola*. Lisboa: Edições ASA.
- COSTA, J. Adelino (2003a), “Projetos educativos das escolas: um contributo para a sua desconstrução”, *Educação e Sociedade*, vol. 24, nº. 85, pp. 1319-1340.
- COSTA, J. Adelino (2003b), *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais. Discursos e práticas*, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- COSTA, J. Adelino (2007), *Projetos em educação: contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- COSTA, J. Adelino (2009), “Do direito à hipocrisia organizada na gestão das escolas”, in *Actas do XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação – Direitos Humanos e Cidadania*. Brasil: Universidade Federal do Espírito Santo.
- DENZIN, Norman (1978), *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New York: MacGraw-Hill.
- DONNELLY, James, GIBSON, J. e IVANCEVICH, J. (2000), *Administração: Princípios de gestão empresarial*. Lisboa: Editora McGraw-Hill.
- DRAELANTS, Hugues e DUMAY, Xavier (2011), *L'identité des établissements scolaires*. Paris: PUF.
- DUTERCQ, Yves (2005), *Les régulations des politiques d'éducation*. Paris: PUR.
- Eurydice (2007), *Autonomia das escolas na Europa: políticas e medidas*. Bruxelas: DG Educação e Cultura.
- ENLART, Sandra (2010), “Conflits et négociation”, in Nicole AUBERT et al., *Management – aspects humains et organisationnels*. Paris: PUF.
- ERASMIE, Thord e LIMA, Licínio (1989). *Investigação e projetos de desenvolvimento em educação: Braga*: Universidade do Minho.
- ESTLER, Suzanne, “Decision Making”, in AA. VV. (1988), *Handbook of research on educational research administration: a project of the American Educational Research Association*. New York: Longman, pp.305-319.
- FACHIN, Odília (2001), *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva.

- FERREIRA, Elisabete (2012), *(D)enunciar a Autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto: Porto Editora.
- FONTOURA, M. Madalena (2008), “Política e ação pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar”, *Revista Portuguesa de Educação*, 21(2), pp. 5-31.
- FORMOSINHO, J., FERNANDES, A., MACHADO, J. e FERREIRA, H. (2010), *Autonomia da escola pública em Portugal*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- FREIRE, Paulo (1997), *Pedagogia da autonomia – saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREIXO, Manuel (2011), *Metodologia científica – Fundamentos, métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- FRIEDBERG, Ehrard (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Seuil.
- GAUDIN, Jean-Pierre (2007), *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- HOOD, Christopher, ROTHSTEIN, H. e BALDWIN R. (2001), *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: OUP.
- HOYLE, Eric (1986), *The Politics of School Management*. Londres: Hodder and Stoughton.
- JONES, Ken, CUNCHILLOS, C., HATCHER, R., HIRTT, N., ROSALIND, I., JOSHUA, S. e KLAUSENITZER, J. (2011), *L'école en Europe. Politiques néolibérales et résistances collectives*. Paris: La Dispute.
- LASCOUMES, Pierre e Le Galès Patrick (2012), *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- LAVAL, Christian (2010), *L'école n'est pas une entreprise. Le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*. Paris: La Découverte.
- LAVAL, Christian, VERGNE, F., CLÉMENT, P. e DREUX, G. (2011), *La nouvelle école capitaliste*. Paris: La Découverte.
- LAMARQUE, Danièle (2004), “La contractualisation dans le secteur de la santé”, *Revue de l'AFAE*, 4, pp. 37-45.
- LAROCHE, Hervé (2010), “La prise de décision”, in Nicole Aubert et al., *Management – aspects humains et organisationnels*. Paris: PUF.
- LIMA, José e PACHECO, Jorge (2006), *Fazer investigação – contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Licínio (1996), *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- LIMA, Licínio (1998a), “A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996)”, in AA.VV., *A evolução do sistema educativo e o PRODEP. Estudos temáticos*, 1. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 15-95.
- LIMA, Licínio (1998b), *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

- LIMA, Licínio (2008), *Audição parlamentar sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”*. Assembleia da República/Comissão de Educação e Ciência. Retirado de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11817/1/Parecer%20-%20Assembleia%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf> em 22-3-2013.
- LIMA, Licínio (2009), “Autonomia, Administração e Gestão das Escolas”, *Página da Educação*, Outubro, II, 186, pp. 34-35.
- LIMA, Licínio (2011), *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.
- LINDON, Denis, LENDREVIE, Jacques, LÉVY, Julien, DIONÍSIO, Pedro e RODRIGUES, Joaquim (2004), *Mercator XXI. Teoria e Pática do Marketing*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, p. 577.
- LOPES, José (2012), *A contratualização da autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação*. Lisboa: Instituto de Educação Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli (1986), *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- MALLET, Daniel e BERRARD, Maurice (2012), *Collèges et lycées du XXI siècle: la révolution de l'autonomie?*. Paris: Armand Colin.
- MEURET, Denis (2009), *Gouverner l'école*. Paris: PUF.
- MUSSELIN, Christine, (2005), “Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet?”, *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 51-71.
- PACHECO, J. (1995), *O pensamento e a ação do professor*. Porto: Porto Editora.
- PARDAL, Luís e LOPES, Eugénia (2011), *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc (2005), *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva Editores.
- STAKE, Robert (2009), *A Arte da investigação com estudos de casos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TERRASÊCA, Manuela (2002), *Referenciais subjacentes à estruturação de práticas docentes: a análise dos discursos dos/das professores/as*. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (dissertação de mestrado), pp. 126-127.
- TOULEMONDE, Bernard (2004), “Agiliser le mammouth” in *Revue de l'AFAE*, 4, pp. 9-15.
- TUCKMAN, Bruce (2000), *Manual de investigação em educação*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- TURBAN, Efraim, ARONSON, J., LIANG, Ting-Peng e SHARDA, R. (2007), *Decision support and business intelligence systems*. New Jersey: Pearson International Edition.

- VALA, Jorge (1986). “A análise de conteúdo”, in A. Santos Silva e J. Madureira PINTO, *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 87.
- VALLES, Miguel (1997), Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Editorial Síntesis.
- Von WINTERFELDT, Detlof (2001), “Decisions with multiple stakeholders and conflicting objectives” in E. Weber, J. Baron e G. Loomes, *Conflict and tradeoffs in decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 259-299.
- WEBER, Max (1978), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal” in E. Campos (org.) *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zabar, pp. 15-28.

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei nº769-A/76, de 23 de outubro.

Decreto-lei nº43/89, de 8 de fevereiro.

Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de maio.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril.

Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro.

Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho.

Lei nº 46/86, de 14 de outubro.

Lei nº31/2002, de 20 de dezembro.

Portaria nº1260/2007, de 26 de setembro.

Portaria nº 265/2012, de 30 de agosto.

Lista dos ANEXOS

Anexo 1 – Guião da entrevista ao Diretor

Anexo 2 – Guião da entrevista ao Presidente do Conselho Geral

Anexo 3 – Categorização dos exertos dos documentos e entrevistas

GUIÃO DE ENTREVISTA AO DIRETOR DA ESCOLA DO NAVEGADOR

(junho de 2013)

Pretende-se com esta entrevista recolher dados acerca da intervenção do diretor da escola no processo da tomada de decisão no âmbito da organização e gestão escolar da escola do navegador, dentro do contexto do contrato de autonomia, e perceber o seu procedimento junto da comunidade escolar.

- 1.^a Descreva brevemente as suas habilitações académicas e a sua experiência profissional.
- 2.^a Que razões o levaram a candidatar-se ao cargo de diretor desta escola?
- 3.^a Enquanto diretor da escola, como caracteriza o modo como toma as decisões mais significativas no âmbito da organização e gestão escolar?
- 4.^a O diretor usa mais o seu poder formal ou informal para resolver os problemas do cotidiano da escola?
- 5.^a O processo de tomada de decisão ocorre do mesmo modo nos quatro órgãos de decisão da escola? (caracterizá-los comparativamente)
- 6.^a Em termos das várias fases do processo da tomada de decisão na escola, qual a importância que confere a cada uma delas? (por exemplo, relativamente à implementação dos vários projetos da escola)
- 7.^a Qual o papel que, enquanto diretor, assume no processo da tomada de decisão do Conselho Geral?
- 8.^a Quais os principais critérios que utilizou para a nomeação dos coordenadores de escola e dos membros da direção?
- 9.^a Considera que as lideranças intermédias participam efetivamente na tomada de decisão da escola?
- 10.^a Como analisa o processo de transmissão das tomadas de decisão entre os diferentes níveis hierárquicos da escola?
- 11.^a Sobre o Contrato de Autonomia, como descreve o processo da sua aprovação nesta escola?
- 12.^a Considera que o Contrato de Autonomia veio favorecer uma maior participação de todos os intervenientes, internos e externos, nas decisões da escola?

13.^a Existem diferenças no processo de tomada de decisão do diretor antes e depois do Contrato de Autonomia?

14.^a E a partir do decreto-lei nº 75/2008, o processo da tomada de decisão na escola alterou-se?

15.^a Qual o contributo do Contrato de Autonomia para o poder de decisão e melhoria da escola?

16.^a Julga que os processos de decisão ao nível desta escola são expressões da sua autonomia?

17.^a Há mais algum comentário que gostaria de fazer sobre os temas abordados?

**GUIÃO DE ENTREVISTA AO PRESIDENTE DO CONSELHO GERAL DA
ESCOLA DO NAVEGADOR**

(junho de 2013)

Pretende-se com esta entrevista recolher dados sobre o ponto de vista do Presidente do Conselho Geral da escola no processo da tomada de decisão no âmbito da organização e gestão escolar da escola do navegador, dentro do contexto do contrato de autonomia, e perceber o seu procedimento junto da comunidade escolar.

- 1.^a Descreva brevemente as suas habilitações académicas e a sua experiência profissional.
- 2.^a Que razões o levaram a aceitar a sua eleição como Presidente do Conselho Geral desta escola?
- 3.^a Enquanto Presidente do Conselho Geral desta escola, como caracteriza o modo como toma as decisões mais significativas no âmbito da organização e gestão escolar?
- 4.^a O processo de tomada de decisão ocorre do mesmo modo nos quatro órgãos de decisão da escola? (caracterizá-los comparativamente)
- 5.^a Em termos das várias fases do processo da tomada de decisão na escola, qual a importância que confere a cada uma delas? (por exemplo relativamente à implementação dos vários projetos da escola)
- 6.^a Considera que as lideranças intermédias participam efetivamente na tomada de decisão da escola?
- 7.^a Como analisa o processo de transmissão das tomadas de decisão entre os diferentes níveis hierárquicos da escola?
- 8.^a Sobre o Contrato de Autonomia, como descreve o processo da sua aprovação nesta escola?
- 9.^a Considera que o Contrato de Autonomia veio favorecer uma maior participação de todos os intervenientes, internos e externos, nas decisões da escola?
- 10.^a Qual o contributo do Contrato de Autonomia para o poder de decisão e melhoria da escola?
- 11.^a Julga que os processos de decisão ao nível desta escola são expressões da sua autonomia?
- 12.^a Há mais algum comentário que gostaria de fazer sobre os temas abordados?

CATEGORIZAÇÃO do processo de tomada de decisão no CA

Categorias	Subcategorias	ENTREVISTAS exertos	DOCUMENTOS exertos
NÍVEIS DE DECISÃO	Individual	<p>D: “(...) tento levar as pessoas a fazer o que acho que deve ser feito, sem que haja uma imposição, levar as pessoas a descobrir que tem de ser assim, não impor, evidentemente que há situações em que tenho de me impor, por isso, reúno-me muito com os professores. Por exemplo, para explicar as minhas decisões, o fio condutor da escola, e levá-los a responsabiliza-los pelas suas próprias decisões”</p> <p>D: “A tomada de decisão é diferente nos quatro órgãos, (...) o CG pede-me explicações, dá-me orientações para o orçamento, o PAA. As decisões ao nível do CG são estratégicas, de alto nível, é o órgão que aprova os normativos máximos da escola e verifica a conformidade das situações. O CP não é um órgão deliberativo, é consultivo, embora em muitas situações eu recorra ao CP para me ajudar nas tomadas de decisão, é um órgão co-responsável pelas decisões, uma vez que eu submeto os pareceres aos conselheiros, que são analisados e avaliados e só depois é que apresento ao CG”</p> <p>D: “Os meus critérios de nomeação dos coordenadores são qualidade e competência, aquelas pessoas que me garantem que vão desempenhar um bom papel, que vão estar ao lado dos alunos, com ideias críticas, propondo sugestões, correções, não concordando com as minhas opiniões, porque eu posso ter um grande conhecimento da escola, mas</p>	<p>- a eficácia da escola “depende muito da eficácia individual de cada docente, e de cada ator” (PI)</p> <p>- “o caminho que escolhi na definição das linhas orientadoras da gestão desta escola” (PI)</p>

		<p>não tenho todas as ideias, e daí que vai melhorar a escola. É da conjunção de muitas luzinhas que se faz uma luz grande para iluminar a escola toda”</p> <p>D: “Tenho uma partilha muito grande de opinião, sei que pela minha experiência, sei que pelo reconhecimento que a comunidade me dá, a minha vontade muitas vezes prevalece. Às vezes, mesmo contra a minha vontade, faço uma sugestão à espera que haja reação e que haja talvez sugestões. Mas as pessoas, basta vir de mim e acabam por acatar com mais facilidade”</p> <p>D: “No CG não tenho direito de voto, mas tenho o direito e o dever de motivação das pessoas. Quando vou ao CG, levo propostas, decisões já pré-tomadas, sugestões, para induzir as pessoas, conquistá-las, explicar os motivos que me levam a pensar que aquela é a melhor decisão. Quando vou lá, eu não voto mas digo que, se votasse, achava que devia-se votar assim e explico porquê. Umas vezes não concordam, outras sim, e acaba por haver uma negociação entre o CG e eu. Esta negociação é muito pacífica, embora nem sempre foram. Mas há um esforço, porque há um objetivo comum, o sucesso dos alunos. Por isso, os consensos são facilitados. Neste CG, há uma proximidade muito grande, um reconhecimento muito grande do diretor ao CG e vice-versa”</p> <p>D: “Só quem conhece muito bem essa relação de intersecção entre as várias pessoas influentes e os vários acontecimentos é que pode tomar uma boa decisão”</p> <p>PCG: “Para mim, as fases mais estratégicas da tomada de decisão, são a identificação do problema e o esboço de uma proposta de ação ou de várias para aquele problema. A</p>	
--	--	---	--

		<p>partir do momento em que tenho identificado um problema ou situação, posso trabalhar para resolvê-lo. Às vezes, é necessário pensar e voltar a pensar, dormir sobre o assunto, falar com A, falar com B, ver como é feito noutro lado para analisar todas as possibilidades e a partir de aí escolher a melhor decisão. Para mim, a fase que poderá ser a mais imediata, a apresentação de uma solução, no fundo, não é a mais estratégica. A mais estratégica é aquela que está a montante, é identificar o problema ou situação porque se conseguirmos identificar, são as bases para edificar algo e chegarmos bem”</p> <p>PCG: “O facto do órgão de direção ser unipessoal, as decisões são mais eficazes e prescritivas. Eu quero, posso e mando. Antes era demasiado moroso, burocrático e pouco eficaz. Depende muito do diretor”</p>	
	Grupal	<p>D: “quando se trata de problemas do foro pedagógico falo com os coordenadores de departamento, escolhidos por mim”</p> <p>D: “Temos uma equipa de auto-avaliação que identifica os problemas. Depois vem a parte de como vamos resolver, vem aí a parte do CP ou uma maluquice minha. Não sabemos se esta situação vai ser a melhor, estamos a falar de causas e efeitos de jovens, de resultados humanos, do sucesso dos alunos. E muitas vezes quando falamos de seres humanos que são imprevisíveis, não podemos dizer temos este problema e resolve-se desta forma. Não é matemática, aplica-se este cálculo e o resultado final está aí invariavelmente, não, temos aqui um problema, vamos buscar uma solução que nos parece viável, vamos trocar algumas opiniões, chegar a consenso e avançar com algumas delas, sem</p>	

		<p>nenhuma certeza, mas com a certeza de que é um ciclo e de que se aquela resposta ou decisão não der resposta ao problema, temos um novo problema e temos de procurar uma nova decisão. A etapa mais estratégica é o momento da seleção, da escolha de uma opção”</p> <p>PCG: “As lideranças intermédias participam, mas poderiam participar mais. Havia margem para participar mais. Por exemplo, o patamar mais abaixo do CP, os representantes poderiam fazer-se ouvir mais, expressar as suas opiniões, mas acabam por delegar em nós uma responsabilidade acrescida. Gostava que participassem mais, de modo mais efetivo. Faço uma chamada à co-responsabilidade”</p>	
	Organizacional	<p>D: “A comunicação interna é um dos graves problemas em todas as organizações e nós também temos tido problemas. Para os resolver: primeiro criamos um mecanismo de comunicação interna imediato através de um email da comunidade; em segundo, as decisões do CG são publicitadas em toda a escola; e por último, como tenho dúvidas que as decisões não cheguem a todos, faço reuniões periódicas com os professores, alunos e pais”</p> <p>D: “Há decisões estratégicas que vão influenciar o futuro da organização a muitos níveis. Quando isso acontece, há níveis de conhecimento da organização que balizam a tomada de decisão”</p> <p>D: “Eu, como diretor da escola, e mais duas ou três pessoas, seremos as pessoas que num patamar hierárquico mais alto, temos conhecimento de mais informação. Ou seja, a nossa autoridade é mais pelo conhecimento que temos de tudo do que por uma estrutura hierarquizada, eu, quando tomo uma decisão estratégica para a</p>	<p>- a escola “responsabiliza os seus atores quanto à qualidade das suas práticas e quanto ao sucesso” (PI)</p> <p>- a escola “promove a articulação e a cooperação entre as suas diferentes estruturas, privilegiando dinâmicas colaborativas” (PI)</p> <p>- o diretor visa “implementar um sistema eficaz de comunicação, entre todas as estruturas da escola, para garantir a coerência dos procedimentos e</p>

		<p>organização, eu vou ouvir, vou consultar alguns dos elementos, que mesmo não tendo igual conhecimento que eu relativamente à organização, têm muito conhecimento”</p> <p>D: “Nós queríamos que a escola não dependesse de uma decisão hierárquica, resolver atempadamente os nossos problemas, a lógica da autonomia é a lógica da responsabilidade, o que o CA trouxe de bom foi que pela primeira vez tivemos que olhar para nós próprios, tivemos que definir objetivo, onde é que a escola está e para onde é que ela quer ir, vamos definir estratégias, vamos direccionar os nossos esforços no mesmo sentido, definimos objetivos e, pela mesma ocasião, metas. Começámos a parametrizar a nossa ação, marcar o nosso caminho”</p> <p>D: “O 75/2008 deu às escolas alguma notoriedade porque aparentemente dava mais autonomia. As escolas com poder de decisão interessam ao poder político. A escola começou a ser um local apetecível quer pelo político quer pela comunidade, porque era um local onde se podia tomar decisões. A partir do momento em que se chegou à conclusão que, mesmo com o 75/2008, a capacidade de tomada de decisão nas escolas é muito limitada, automaticamente as pessoas afastam-se. As pessoas que pretendem adquirir poder, seja a autarquia, sejam os pais, sejam os interesses económicos, começam a ver a escola menos interessante, porque não tem poder de decisão, não tem poder de intervenção na comunidade, já torna a escola desinteressante. Só é interessante para nós porque o nosso poder de intervenção é o dos alunos, mas gostaríamos de poder ter essa base de negociação. Nós somos importantes</p>	<p>decisões entre si” (PI)</p> <p>- “reforçar uma cultura de responsabilidade, partilhada por toda a comunidade educativa, para responder às especificidades, potencialidades e características próprias e ultrapassar os problemas e fragilidades” (CA)</p> <p>- “Só com a participação de toda a comunidade será possível continuar a delinear percursos e a concretizar a nossa missão” (PE)</p>
--	--	---	---

		<p>porque nós podemos tomar decisões e intervir mesmo na comunidade. E como somos importantes, vamos ter bons parceiros, porque os parceiros vão querer estar connosco e vão nos ajudar e a escola pública vai ter mais hipótese de ter sucesso”</p> <p>D: “Há uma des-evolução. O primeiro CA tinha mais algum arrojo. Estávamos na expectativa de termos outra abertura. Assinámos por uma questão estratégica, para concorrer à medida 6/11 do POPH. Se dá dinheiro, nós estamos lá. O marketing das escolas com CA funciona, ter sorte é não perder oportunidades, por isso arriscamos, não perdemos, nem ganhamos nada”</p> <p>PCG: “A comunicação dentro da escola, embora haja um esforço, precisa ser melhorada. A razão é que, como o corpo docente era estável, havia vários anos, e como houve muitas reformas nesta escola há quatro anos, houve uma quebra interna na comunicação. Antes, como o pessoal docente se conhecia, a comunicação passava muito bem. Havia mecanismos, a mensagem passava naturalmente bem: na mesa do café, na hora do almoço. Desde há quatro anos, houve muitas saídas, há uma alteração organizacional no tecido empresarial, desculpe da instituição escolar, isto trouxe muitas alterações na escola, a comunicação precisa de uma afinação”</p>	
PERSPETIVAS ORGANIZACIONAIS DA DECISÃO	Burocrática	<p>D: “O CA é muito burocrático, é cumprir as regras, há alguma margem, mas muito diminuta”</p> <p>D: “Os níveis de autonomia que são consignados à escola são absolutamente redutores. Não há muita margem de tomada de decisão porque aquilo que na maior parte das situações acontece é o que vem previsto no próprio CA e a escola tem possibilidade de fazer isto ou</p>	<p>- otimizar “os instrumentos de Gestão Estratégica da Escola: Projeto Educativo, Projeto Curricular de Escola, Projetos Curriculares de Turma e</p>

		<p>aquilo desde cumpra a lei. Os normativos existem e temos de cumprí-los, sob pena de sermos punidos”</p> <p>D: “O segundo CA é absolutamente fraco, débil. Neste momento, é cumprir a lei ponto final. Por exemplo, a escola devia decidir sobre o futuro do prosseguimento de estudos dos alunos, analisar o perfil do aluno e decidir o melhor percurso que ele tem que seguir. Outro seria uma pequena adaptação do currículo nacional do ensino profissional às empresas, queríamos negociar, teríamos contrapartidas com as empresas. Não vejo com maus olhos que os empresários venham à escola e que façam parte da tomada de decisão, deixá-los intervir”</p> <p>D: “Na área das questões financeiras, falo com o conselho administrativo, o chefe dos serviços administrativos, a minha subdirectora, mas aí há regras muito burocráticas, a contabilidade pública é muito específica e exigente”</p> <p>D: “Temos muitas escolas em que a burocracia é o estado mais agradável, confortável, está tudo escrito, é só cumprir”</p> <p>PCG: “Há coisas que a escola tem de seguir a legislação, cumprir as regras”</p> <p>PCG: “Acho que, se a escola não estivesse tão limitada pela legislação, conseguiria gerir de forma muito diferente os seus recursos, quer materiais, quer financeiros, e conseguiria obter melhores resultados”</p> <p>PCG: “Acho que, por uma questão de salvaguarda, as escolas não utilizam a total autonomia que têm, também porque não estão habituadas a isso. Talvez porque pode vir alguém e perguntar porquê. Portanto vamos manter como está”</p>	<p>Regulamento Interno” (PI)</p> <p>- “garantir a exequibilidade do seu Projeto Educativo com mais eficácia, eficiência e qualidade” (CA)</p> <p>- concretizar o “Projeto Curricular de Escola, (...) Projeto Curricular de Turma (...), Plano anual de Atividades (...), Projeto de Intervenção do Diretor (...), Regulamento Interno (...)” (PE)</p> <p>- integrar “os objetivos do projeto educativo, do contrato de autonomia e do projeto de intervenção do diretor” (PAA)</p>
--	--	---	---

	Participativa	<p>D: “Não podemos dizer: temos este problema e resolve-se desta forma. Não é matemática, aplica-se este cálculo e o resultado final está aí, invariavelmente. Não! Temos aqui um problema, vamos buscar uma solução que nos parece viável, vamos trocar algumas opiniões, chegar a consenso e avançar com algumas delas. Sem a certeza, mas com a certeza de que é um ciclo e de que, se aquela resposta ou decisão não der resposta ao problema, temos um novo problema e temos de procurar uma nova decisão. A etapa mais estratégica é o momento da seleção, da escolha de uma opção”</p> <p>D: “As lideranças intermédias participam nas decisões ao seu nível, reunimo-nos para que todos os especialistas dêem o seu contributo”</p> <p>PCG: “O CA, mais do que aquilo que na prática ele nos dá, permite apresentar-nos e que sejamos vistos doutra maneira. É uma questão de marketing. Acaba por nos facilitar e abrir portas a nível da autarquia e de outras entidades. A nível do CG temos entidades que verbalizam o orgulho que têm de pertencer ao CG da nossa escola. É uma escola com características específicas, entre elas, o CA. Eles vibram com o CA”</p> <p>PCG: “Procuro sempre de uma forma harmoniosa, ouvir todos. Ouvir todas as partes interessadas e mesmo aquelas que pensam que não são interessadas e só depois tomar uma decisão. De uma forma que, acima de tudo, a equidade esteja presente. Há uma coisa que está ou deve estar sempre presente na decisão é o bom senso. Obviamente que há regras que temos de seguir e cumprir, no entanto poderá haver situações em que o bom senso também entra, da mesma forma com a regra que se impõe. Essencialmente deve haver muita</p>	<p>- para a sua conceção de escola, o diretor projeta “uma liderança integradora, aglutinadora de vontades e de projetos” (PI)</p> <p>- o diretor ambiciona “uma escola que envolve todos os atores como co-responsáveis do seu processo educativo” (PI)</p> <p>- “dinamizar o envolvimento dos pais/encarregados de educação nos processos de tomada de decisão” (CA)</p> <p>- “promovendo a participação da totalidade da comunidade escolar” (RI)</p> <p>- “reforçar” (PE)</p>
--	---------------	---	---

		<p>ponderação e partilha. Enquanto PCG nunca houve conflito maior. Cada um apresenta o seu ponto de vista para chegarmos à sintonia. Cada ponto de vista é analisado, é discutido, há determinados pontos que são alterados consensualmente, de uma forma muito democrática e participativa. Como órgão colegial que é, mesmo em desacordo, refletimos todos de uma forma muito séria e depois deliberámos em conjunto, já houve situações em que não partimos de acordo”</p> <p>PCG: “A aprovação do CA foi uma aprovação participativa. O CG sugeriu uma ou outra retificação ao diretor, que foram imediatamente aceites e tudo foi feito em harmonia”</p> <p>PCG: “No meu órgão, procuro o máximo de harmonia possível. Procuro que todos digam exatamente o que pensam, que tragam para a mesa as opiniões e propostas por mais absurdas que sejam, que haja consensualidade, discussão de opiniões, que resulte numa solução final, que va de encontro aos interesses de todos Às vezes, um cede, outras vezes, outro. Há uma negociação”</p> <p>PCG: “O processo de decisão decorre muito bem. A nível geral, acho que, se todas as escolas tivessem, de forma efetiva, ampla liberdade, com a co-responsabilidade devida e com a garantia de equidade em todo o país, pouparíamos muitos recursos e teríamos efetivamente muito mais sucesso”</p>	
	Negocial/ Conflitual	<p>D: “O processo de aprovação do CA foi complexo. Como a minha primeira proposta era muito arrojada e mexia com o funcionamento da escola, os professores, que estavam em maioria na Assembleia de Escola, estavam relutantes. Estava instituída a lógica da irresponsabilidade, é mais</p>	

		<p>confortável. Houve alterações que não foram entendidas de parte a parte, mas acabámos por resolver não perder esta oportunidade para a escola”</p> <p>D: “Antes do CA, a tomada de decisão era menos em equipa e mais em representação. Por serem eleitos, os coordenadores e representantes achavam que tinham mais uma função corporativa. Como foram eleitos pelos colegas, sentiam que tinham de defender os colegas e numa escola temos de defender os alunos. A escola não existe para gerir professores, existe o trabalho dos professores em prol do trabalho dos alunos”</p>	
	Confluência de oportunidades	<p>D: “(...) às vezes, não digo que é anárquica mas, muitas vezes, é o correr da pena. É preciso fazer-se, faz-se. Não pensamos muitas vezes. Com a minha experiência de 20 anos de diretor, há muitas decisões que eu não preciso muito de pensar sobre elas porque eu já sei qual é a boa decisão, pois já a tomei diversas vezes. Já tomei decisões erradas, já corriji e agora já sei qual a decisão certa. Pronto, essas decisões são imediatas, são anárquicas, não há uma estrutura para a tomada de decisão”</p>	<p>- “falta de coordenação entre a Assembleia de Escola e o Conselho Executivo” (CA)</p> <p>- “deficiente fluxo de informação entre os vários agentes educativos e entre os órgãos de decisão de topo e intermédios” (CA)</p>